

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

DU RÔLE
DES
ADMINISTRATIONS POSTALES
EN MATIÈRE
d'Assurance et de Prévoyance sociales
en France et en Allemagne

THÈSE POUR LE DOCTORAT
PRÉSENTÉE ET SOUTENUE LE SAMEDI 6 DÉCEMBRE 1913
À 4 HEURES 1/2

PAR
Marius BERTHET

Président : M. JAY
Suffragants { MM. FERNAND FAURE } Professeurs
CAPITANT



IMPRIMERIE MODERNE
Association ouvrière
18, rue de la Paroisse
VERSAILLES

—
1913

DU RÔLE
DES
ADMINISTRATIONS POSTALES
EN MATIÈRE
d'Assurance et de Prévoyance sociales
en France et en Allemagne

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE LE SAMEDI 6 DÉCEMBRE 1913

A 4 HEURES 1/2

PAR

Marius BERTHET



Président : M. JAY

Suffragants { MM. FERNAND FAURE } Professeurs
CAPITANT }



IMPRIMERIE MODERNE

Association ouvrière

18, rue de la Paroisse

VERSAILLES

—
1913

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

AVANT-PROPOS

C'est un fait souvent noté dans l'évolution sociale contemporaine qu'avec l'avènement de la grande industrie a disparu la sécurité relative dont bénéficiaient les travailleurs sous le régime corporatif. Le développement du machinisme, la complication croissante de la technique, l'augmentation de la main d'œuvre industrielle par l'exode des campagnes, les fluctuations des marchés et, par répercussion, souvent le resserrement de la production, telles sont les causes principales qui déterminent et favorisent les risques sociaux dont est menacée de notre temps la classe ouvrière dans tous les pays. Maladie, accidents, chômage, vieillesse, invalidité guettent l'ouvrier durant toute son existence.

Jusqu'à présent, la charité et l'assistance se sont montrées impuissantes à soulager tant de misères et surtout à *préserver* contre les risques eux-mêmes. Heureusement, l'esprit d'association s'est répandu à un tel degré qu'il est difficile de concevoir l'homme « isolé dans la société ».

Aujourd'hui, « un instinct de solidarité humaine dirige les mœurs et les lois, le devoir social de plus

en plus écouté est de ne pas laisser dans le dénuement les malades, les infirmes, les vieillards » (1).

Peu à peu, l'idée a pénétré les esprits que les producteurs, dont le labeur incessant fait vivre la société, avaient droit en retour à quelques égards, que le fait même de leur « nécessité » pour la vie de la nation faisait à celle-ci l'obligation de les prémunir contre des risques sans cesse accrus, toujours menaçants.

De leur côté, les intéressés ont revendiqué leur « place au soleil », et ont vu à juste titre dans l'assurance un droit.

L'opinion publique s'est émue. Le législateur a tenu compte de ces aspirations en édictant les règles organiques de l'assurance et de la prévoyance sociales. Pour ne citer que deux grands États européens, — nous montrerons plus loin que le phénomène est général — l'Allemagne codifie dans un vaste monument législatif tous les textes relatifs à l'assurance ouvrière qui s'échelonnent de 1883 à 1911. En France, le Parlement vote la loi du 5 avril 1910 sur les retraites ouvrières et paysannes, modifiée le 27 février 1912. D'autre part, les caisses d'épargne, ces « banques du peuple » où s'accumulent, pour le plus grand profit de la collectivité, les fonds de réserve des classes laborieuses, acquièrent en Allemagne, sous un régime très libéral, un développement et une prospérité remarquables. La Caisse nationale d'épargne française, créée en 1881, complète fort heureusement le réseau des caisses ordinaires, dont le statut a été révisé en 1895. De sorte que des organismes extrêmement

(1) Cauwès, *Cours d'Économie politique*, tome III, page 515.

variés et complexes, appelés à prendre chaque jour plus d'extension, fonctionnent dans chacun de ces pays, en vue de réaliser l'assurance et la prévoyance sociales : caisses de maladie, caisses d'assurance en cas de décès ou d'accidents, caisses d'assurance-invalidité ou de vieillesse, caisses d'épargne publiques et privées, etc.

Ces institutions poussent partout leurs innombrables ramifications. Leur fonctionnement, à raison même de leur caractère d'institutions populaires, doit être à la fois aussi économique et aussi souple que possible.

L'idée devait dès lors venir au législateur d'aider à la diffusion et à l'application des lois d'assurance et de prévoyance sociales dans toutes les parties du territoire, en faisant appel au concours des administrations postales.

Celles-ci, en effet, ont, comme on l'a dit, un véritable don d'« ubiquité » ou, selon la très heureuse expression de M. Luzzati, d'« omniprésence ».

Leurs bureaux sont partout répandus, facilement accessibles à tous. Il est, par suite, naturel de songer à utiliser des organismes aussi démocratiques, sans toutefois les détourner de leur but essentiel, pour servir d'intermédiaire avantageux entre les assurés ou les épargnants et les institutions d'assurance ou de prévoyance.

C'est ce rôle actif de l'Administration des postes dans le jeu des institutions d'assurance ou de prévoyance sociales que nous avons voulu définir et apprécier. L'Allemagne nous a fourni à ce point de vue un objet d'étude très intéressant, des textes précis, une pratique déjà ancienne. Elle a placé sous nos yeux l'exemple d'une administration postale auxiliaire

presque indispensable des institutions d'assurance. Participation au recouvrement des cotisations, au paiement des indemnités pécuniaires ou des rentes, à l'organisation financière des établissements d'assurance, etc..., tels sont les principaux aspects du concours prêté par la Poste. En France, la loi du 5 avril 1910 n'a prévu rien d'aussi complet. Elle permet aux caisses d'épargne de participer au recouvrement des cotisations ouvrières ; la vente des timbres-retraite s'effectue au guichet des bureaux de poste principalement. Une loi récente, du 17 juin 1913, est venue en outre créer le mandat-retraite. Enfin, la Poste fonctionne chez nous comme organe de recouvrement des primes dans les rapports entre les particuliers et la Caisse nationale de retraite pour la vieillesse, la Caisse nationale d'assurances en cas d'accidents ou la Caisse nationale d'assurances en cas de décès.

Mais, nous avons constaté, à côté d'un service d'épargne national faisant partie intégrante du service des Postes en France, une lacune en ce qui concerne l'Allemagne. Il nous a paru intéressant d'examiner, d'une part, les grandes lignes et les résultats du fonctionnement de la Caisse d'épargne postale française, d'autre part, de rechercher les causes qui ont fait rejeter en Allemagne une organisation de cette nature.

Enfin, nous ne pouvions terminer logiquement cette étude sans rechercher comment s'appliquent les lois d'assurance et de prévoyance sociales au personnel des grandes administrations postales en Allemagne et en France, et dire un mot des institutions officielles de bienfaisance développées fonctionnant dans l'Empire

d'Allemagne au profit des employés des postes.

Nous avons ainsi défini les grandes lignes de notre sujet, dont la difficulté principale réside peut-être dans son étendue. Avant d'en aborder l'examen, nous tenons à remercier ici tous ceux qui se sont mis gracieusement à notre disposition pour faciliter notre tâche.

INTRODUCTION

§ 1^{er}. — De l'Assurance et de la Prévoyance sociales en général. — Définition.

Tout a été dit, depuis longtemps, sur la nécessité pour l'homme de se garantir contre les incertitudes de l'avenir. Quand le philosophe stoïcien proclamait : « *Animus adversus omnia firmandus* », ne renfermait-il pas dans sa maxime une recommandation permanente de se préparer à lutter contre les vicissitudes de la vie ? Nul doute que ce ne fût là une règle de prévoyance.

Un moraliste du xvi^e siècle, Pierre Charron, paraphrase très heureusement en ces termes la maxime stoïcienne : « Il semble « bien que si nous sommes aussi prévoyans que nous devons « et pouvons estre, nous ne nous estonnerons de rien ; ce que « vous avez prévu vous arrive, pourquoy vous en estonnez- « vous ? Faisons donc que les choses ne nous surprennent « point ; tenons-nous en garde contre elles, regardons-les « venir » (1).

Depuis, tous les auteurs qui ont écrit sur la morale et l'économie politique ou sociale ont essayé de donner une définition de la prévoyance (2). Il y a dans ces conceptions de très nombreuses divergences. Mais l'accord se fait quand il

(1) Pierre Charron, *De la Sagesse*, livre II, chapitre VII. Edition Lefèvre, 1836, pages 379 à 381.

(2) Anatole Weber, *Introduction à l'étude de la Prévoyance*, Paris, 1911, pages 6 et suivantes, et les nombreuses définitions citées.

s'agit d'insister sur l'utilité sociale de la prévoyance. A-t-on assez dit l'importance pour toute société organisée de garantir ses membres contre la misère ? « La prévoyance, écrit M. Berthélemy, est une vertu d'intérêt général » (1).

Prévoyance est un terme générique englobant non seulement l'épargne proprement dite, mais encore l'assurance (2). Dans l'une comme dans l'autre, en effet, l'analyse découvre « l'action de prévoir, la faculté de prévoir, le soin avec lequel on prend des mesures pour l'avenir » (3).

Dès lors, quand on parle d'assurance et de prévoyance sociales, le terme *prévoyance* aurait-il un sens strict ?

Le mot *assurance* éveille l'idée d'une prime versée, de plein gré ou non, prime en retour de laquelle l'intéressé se trouve préservé contre des risques éventuels déterminés. La *prévoyance*, *stricto sensu*, se réfère plus spécialement aux actes d'épargne, à la mise en réserve de certains produits prélevés dans le but de pourvoir à tous les risques, à tous les imprévus ; ce serait une assurance, seulement « une assurance contre le risque qui embrasse tous les autres et auquel tous les autres aboutissent : la misère » (4).

Ainsi, les deux notions s'enchevêtrent et se pénètrent si intimement qu'il peut sembler puéril d'essayer de les distinguer. On les conçoit difficilement l'une sans l'autre.

Cette liaison naturelle, un document officiel la fait ressortir, sinon dans la lettre, au moins dans l'esprit. On lit, en effet, dans le rapport qui précède le décret du 23 octobre 1903, créant le Ministère du Travail et de la Prévoyance sociale : « Le Ministère du Travail doit chercher à ménager au travailleur qui n'a à sa disposition que sa force de travail les moyens de subsister, quand celle-ci vient à faire défaut momentanément ou définitivement.

(1) Berthélemy, *Traité élémentaire de Droit administratif*, 4^e édition, page 762.

(2) Cauwès, *Cours d'Economie politique*, tome II, page 510.

(3) Littré, *Dictionnaire*, au mot « Prévoyance ».

(4) Gide, *Economie sociale*, page 29.

« Il doit grouper tout ce qui concerne :

« ... b) Les conditions d'existence des travailleurs en cas
« de maladie, d'accidents du travail, de chômage, d'invalidité,
« de vieillesse et, en général, les institutions *d'épargne et de*
« *prévoyance* qui les intéressent plus particulièrement ».

Dans un état social où l'immense majorité des individus sont exposés à devenir ce qu'un économiste appelle d'une façon si expressive « des déchets inhérents à toute entreprise humaine » (1), il est du devoir de la société, comme il est de son intérêt économique et financier bien compris, d'intervenir pour participer à la préservation de ses membres, contre les risques qui les menacent. C'est là le rôle positif de l'assurance et de la *prévoyance sociales*.

Est-ce à dire qu'il faille distinguer, pour les opposer l'une à l'autre, comme le font certains théoriciens socialistes, deux sortes d'assurance, l'une, l'assurance *ouvrière* avec participation du patronat et de l'Etat, l'autre l'assurance *sociale*, c'est-à-dire « la garantie accordée par la société au prolétaire, contre tous les risques auxquels de la naissance à la mort il est soumis »?

« C'est son droit de vivre, écrit l'un d'eux, que le prolétaire
« doit imposer à la classe possédante et gouvernante, doit
« inscrire dans les faits et dans la loi. Il doit exiger contre
« l'abandon de l'enfance, contre toute diminution ou perte
« de faculté de travail par invalidité, vieillesse, maladie,
« accident et chômage, l'indemnité compensatrice qui lui
« fournira, *sans qu'il ait à y contribuer*, les conditions
« d'une existence normale (2) ».

« L'assurance sociale embrasse tous les risques dont on doit
« trouver l'atténuation ou la réparation dans la société qui
« les fait naître (3) ».

(1) Gide, *Economie sociale*, page 29.

(2) Edouard Vaillant, préface d'une brochure de A. Brukère sur *l'Assurance sociale et les Assurances ouvrières allemandes*.

(3) Conférence faite à l'Ecole socialiste, en janvier 1912, par E. Vaillant, sur la notion d'assurance sociale.

C'est là, sans doute, une thèse logique pour des marxistes. Elle a donné lieu récemment dans les milieux socialistes et syndicalistes à d'intéressantes controverses, notamment au sujet du principe de la contribution ouvrière (1).

Mais elle a pour nous le défaut de ne pas correspondre, pour le moment du moins, à la réalité des faits. Seule, en Europe, la loi anglaise du 10 août 1908 répondait à cette conception, et l'on sait que, par la loi du 16 décembre 1911, le principe de la contribution ouvrière à l'assurance sociale a été consacré (2). C'est, du reste, une tendance générale. Nous n'insisterons pas davantage sur ce fait.

Nous plaçant donc à un point de vue strictement objectif, nous dirons : l'assurance et la prévoyance sociales comprennent les dispositions légales ou réglementaires prises par les pouvoirs publics, représentants de la société organisée, c'est-à-dire de la nation, dans le but de prémunir les citoyens, particulièrement les classes laborieuses, contre les risques de toute sorte qu'ils courent, de favoriser leurs propres efforts en ce sens, d'exercer même une certaine contrainte, au besoin de créer une obligation, en tout cas de réglementer les rapports mutuels des citoyens ainsi protégés.

« Accroître le patrimoine intellectuel, moral ou matériel des
« moins favorisés du sort, soit par des mesures d'un effet im-
« médiat, soit par des mesures préventives dont les consé-
« quences heureuses ne se feront sentir que plus tard...,
« protéger les travailleurs contre les autres et contre eux-
« mêmes » (3), tel est, en définitive, le but de l'assurance et de
la prévoyance sociales.

Assurances contre la maladie, les accidents, le décès pré-

(1) Cf. les numéros du *Socialiste* et de la *Revue Socialiste*, 1910-1911, *passim*.

(2) En Nouvelle-Zélande, la loi du 1^{er} avril 1898 a inauguré le système de l'assurance d'Etat sans contribution ouvrière.

(3) Rapport présenté au Président de la République par M. Lourties, ministre du Commerce et de l'Industrie, le 28 octobre 1894, au sujet de la création d'une Direction de l'Assurance et de la Prévoyance sociales.

maturé, l'invalidité, la vieillesse, le chômage, assurances pour les funérailles, caisses d'épargne publiques et privées, etc., constituent un champ d'étude des plus intéressants comme aussi des plus vastes et des plus complexes.

§ 2. — Développement des institutions d'assurance et de prévoyance sociales, spécialement en France et en Allemagne.

Le domaine de l'assurance et de la prévoyance sociales s'est accru, en effet, à travers le monde, d'une façon remarquable, dans ces dernières années. Le développement de la classe ouvrière et paysanne, l'influence sans cesse grandissante des idées démocratiques dans tous les pays en sont les principales causes. En fait, les questions sociales occupent, dans les débats parlementaires comme dans l'esprit des gouvernements, une place de plus en plus prépondérante.

Si l'on examine « l'extension géographique » de l'idée de prévoyance sociale, on est frappé de la rapidité avec laquelle les institutions qui s'y rattachent se sont répandues dans tous les pays et ont fait tache d'huile. En remontant seulement au début de ce siècle, nous pourrions constater que l'activité législative a été particulièrement féconde en cette matière, surtout dans l'année 1911.

Hors d'Europe, il est impossible de passer sous silence les intéressants efforts tentés par le *Commonwealth* australien et la Nouvelle Zélande, « ces terres classiques du socialisme d'Etat » (1).

En Nouvelle Zélande, une série de lois, s'échelonnant du 1^{er} avril 1898 au 22 juillet 1905, ont organisé des pensions de

(1) P. Pic, *Traité élémentaire de législation industrielle. Les lois ouvrières*, 1912, pages 610 et 1154.

vieillesse, non seulement au profit des ouvriers, mais de tous les habitants de la colonie, étrangers ou indigènes, remplissant certaines conditions.

Ce système d'assurance sociale, ou plus exactement d'assistance sociale obligatoire, puisqu'il fait supporter tout le poids de l'assurance par l'Etat, a été imité par la Nouvelle-Galles du Sud et par l'Etat de Victoria (loi du 27 décembre 1900).

Une loi du 10 juin 1908 en a généralisé l'application à toute l'Australasie et à la Tasmanie, en y ajoutant l'assurance-invalidité pour les invalides indigents âgés de plus de 16 ans.

Les Républiques américaines elles-mêmes sont entrées dans la voie de l'assurance sociale. Au Pérou notamment, une loi du 20 janvier 1911 réalise l'assurance contre les accidents.

En Europe, le phénomène d'extension des lois d'assurance et de prévoyance sociales est général. La Hongrie possède depuis le 6 avril 1907 une loi d'assurance contre la maladie et contre les accidents. Par une loi sur l'industrie en date du 29 juin 1910, la Serbie organise un contrôle des entreprises industrielles et protège ses travailleurs contre la maladie, les accidents, l'incapacité de travail, la vieillesse et le décès. La loi luxembourgeoise du 6 mai 1911 unifie et complète la législation des assurances sociales, organise l'assurance contre l'invalidité et la vieillesse, tandis que la Roumanie, par les lois des 25 janvier et 9 février 1912, « organisant les corps de métiers, le crédit et les assurances sociales », régleme les corporations et vote l'assurance obligatoire contre la maladie, les accidents, la vieillesse et l'invalidité. En Suisse, un referendum du 4 février 1912 ratifie la loi fédérale du 13 juin 1911, qui encourage l'assurance contre la maladie, en accordant des subsides aux caisses chargées de garantir ce risque, et organise l'assurance obligatoire contre les accidents.

De leur côté, d'autres pays, ayant déjà la pratique de l'assurance sociale, ont apporté des modifications à la législation existante ou en ont étendu l'application. L'Autriche complète sa législation de l'assurance-accidents (1887) et de l'assurance-maladie (1888) par l'assurance-vieillesse des employés de commerce (loi du 16 décembre 1906), l'assurance-accidents des

ouvriers employés à des entreprises de construction (loi du 29 avril 1912). La loi belge du 5 juin 1911, modifiée le 5 mars 1912, institue, à côté de l'assurance officielle facultative (liberté subsidiée) des lois de 1900 et 1903, des pensions de vieillesse obligatoires pour les ouvriers mineurs (1). En Norvège, deux lois (9 juin et 18 août 1911) modifient les textes en vigueur depuis 1894 sur l'assurance contre les accidents des ouvriers et des pêcheurs ; une troisième, en date du 8 août, en étend le bénéfice aux gens de mer ; enfin, une quatrième (1^{er} avril 1911) modifie la loi du 18 septembre 1909 sur l'assurance maladie.

En Russie, le 20 novembre 1911, est organisée l'assurance-maladie, tandis que la loi du 6 juillet 1912 institue l'assurance obligatoire contre la maladie et les accidents pour les salariés de l'industrie (fabriques, mines, chemins de fer privés, tramways et navigation intérieure, à l'exclusion de la petite industrie) dans la Russie d'Europe et le Caucase.

A sa loi de 1908 sur les pensions de vieillesse, l'Angleterre ajoute l'assurance contre la maladie et l'invalidité et l'assurance contre le chômage involontaire (loi du 16 décembre 1911) (2). Le 14 décembre de la même année, elle accorde certains privilèges aux baux concernant les habitations à bon marché en Ecosse, tandis que l'Espagne, le 12 juin, encourage la construction des logements ouvriers.

En Allemagne, enfin, pays de prédilection de l'assurance ou-

(1) L'Italie (loi de 1898, amendée en 1901 et en 1904) a une caisse nationale de prévoyance pour l'invalidité et la vieillesse des ouvriers. C'est, comme en Belgique, une assurance facultative subsidiée. La loi du 28 mai 1912 réorganise la Caisse nationale d'assurances contre les accidents du travail. Il faut noter aussi que, depuis le 12 novembre 1912, la Chambre des Représentants belges est saisie d'un important projet du Gouvernement sensiblement inspiré de la loi anglaise de 1911, et organisant l'assurance-maladie, invalidité prématurée et vieillesse.

(2) L'Angleterre est le seul pays qui ait encore organisé nationalement l'assurance-chômage. Aucun Etat n'a jusqu'à présent consenti des sacrifices aussi lourds que ceux qui vont dorénavant peser sur le budget de la Grande-Bretagne (près d'un demi-milliard) du chef de l'assurance sociale.

rière si l'on peut dire, le Code de l'assurance d'Empire (*Reichs-versicherungsordnung*), promulgué le 19 juillet 1911, centralise et unifie les nombreuses lois votées sur la matière depuis 1883, avec les modifications qu'elles ont subies. Ce vaste monument ne comprend pas moins de 1.805 articles, plus une loi d'introduction en 104 articles (1). Il comprend six livres : assurance-maladie, assurance-accidents, assurance-invalidité, assurance des veuves et des orphelins, rapports des établissements d'assurance et procédure. Une œuvre aussi magistrale n'était pas encore définitive, puisque, quelque six mois après, le bénéfice de l'assurance-invalidité était étendu aux employés privés, qui y échappaient jusque-là (loi du 27 décembre 1911).

La France ne pouvait rester étrangère à un mouvement aussi irrésistible. Le Parlement français, après avoir abandonné à la mutualité procédant des initiatives privées le soin de prémunir les travailleurs contre les risques sociaux, surtout contre la maladie, après avoir réalisé une assurance indirecte et imparfaite contre les accidents par la loi du 9 avril 1898, après un essai malheureux du système de l'assistance (loi du 14 juillet 1905), s'est décidé à rentrer délibérément dans la voie de l'assurance sociale. Près de cent propositions législatives se sont produites, en vue de protéger les travailleurs contre la vieillesse ou l'invalidité, propositions dont la plupart ont abouti finalement, le 5 avril 1910, à la loi sur les retraites ouvrières et paysannes, modifiée et complétée par la loi de finances du 27 février 1912.

De son côté, l'épargne sous ses multiples aspects a sollicité dans ces dernières années d'une façon toute particulière l'attention des pouvoirs publics. Nous n'avons pas la prétention de faire ici un tableau complet de la législation de l'assurance et de la prévoyance sociales. Mais, si l'on ajoute à tous les textes récents que nous avons cités les nombreux projets qui se sont succédés ces temps derniers en France ou à l'Etranger (Au-

(1) *Reichs-gesetzblatt*, 1911, n° 42. La traduction de cet important document a été publiée par le *Bulletin des Assurances sociales*, juin 1912.

triche, Russie, Italie, Belgique, etc.), on pourra se faire une idée de la place qu'occupent dans la vie politique et économique les questions de prévoyance sociale.

Nous montrerons plus loin, par des chiffres, l'importance que les institutions de prévoyance sociale ont acquise dans les deux pays qui nous intéressent plus particulièrement, l'Allemagne et la France.

§ 3. — Formes de l'intervention de l'Etat en matière d'assurance et de prévoyance sociales. — Appel au concours des Administrations postales.

Ainsi, dans la plupart des pays civilisés, fonctionne ou s'élabore un vaste système d'assurance et de prévoyance sociales.

Quel peut être, en présence d'un phénomène d'ordre aussi général, le rôle de l'Etat ? Un point est hors de doute. L'Etat ne peut se désintéresser de la question. « Il est un minimum d'intervention qui répond à sa mission tutélaire : c'est la surveillance, le contrôle des institutions de prévoyance suscitées par l'initiative privée » (1).

Il faut aller plus loin. La société se doit, en toute justice, de réparer les maux qu'elle a fait naître. Elle se doit de protéger le travailleur contre ceux qui l'emploient et cherchent avant tout à retirer de sa valeur économique le maximum d'utilité. Elle se doit de garantir l'ouvrier contre lui-même, puisqu'il est trop souvent, à raison de la précarité ou de l'insuffisance de son salaire, incapable de se constituer une réserve pour l'avenir, trop souvent emporté par de funestes passions, comme le jeu ou l'alcoolisme, pour parer aux redoutables

(1) Cauwès, *op. cit.*, page 514.

éventualités qui le menacent, trop souvent indifférent par nature pour se soucier des dangers qui le guettent.

C'est tout le principe de la protection légale des travailleurs qui rentre ici en jeu, et contre l'intervention de l'Etat en cette matière ne sauraient prévaloir les arguments topiques de l'école libérale : le libre jeu des lois économiques, dit-on, d'une part, suffit amplement à assurer le bonheur de tous. « Laissez faire, laissez passer », formule qui nous paraît avoir fait son temps ; en tout cas, doctrine fantaisiste, peut-être coupable, quand les faits sont tels qu'une grande partie des membres du corps social souffre dans « l'ordre naturel » ou « l'harmonie préétablie » !

L'intervention de l'Etat en faveur du travailleur, ajoute-t-on, d'autre part, place l'industrie nationale en état d'infériorité par rapport à celle des autres pays sur le marché du monde. Une semblable assertion est démentie par la plus élémentaire observation, puisque les nations qui marchent à l'avant-garde du progrès industriel, comme l'Angleterre, l'Allemagne, les Etats-Unis, sont aussi celles où la législation sociale est la plus développée.

Ce n'est pas le lieu d'insister davantage sur le principe même de l'intervention de l'Etat. Nous croyons que, dans une forme sociale, où la répartition s'effectue sur des bases très imparfaites, où il n'est pas d'organisations syndicales suffisamment fortes pour obtenir, au besoin pour imposer, une protection efficace, l'Etat doit avoir un rôle supplétoire. Et, en fait, nous assistons sur ce point à la faillite de la thèse libérale classique.

Dans tous les pays, l'Etat joue un rôle très actif vis-à-vis des institutions d'assurance et de prévoyance sociales.

a) C'est d'abord une législation, souvent très étendue, qui pose les principes mêmes de l'assurance, crée ou organise les rouages qui lui permettront de fonctionner, précise les rapports à naître entre ces diverses institutions ou entre elles et leurs propres membres, ou des tiers, ou l'Etat lui-même, détermine les droits et les obligations de l'assuré et de l'établissement d'assurance, fixe des règles appropriées de procédure

en cas de conflit, etc., et, dans le domaine de la prévoyance, organise, par exemple, un vaste réseau d'épargne au moyen d'une institution officielle, comme la Poste.

b) En second lieu, l'Etat pourra, par des mesures diverses, encourager, favoriser les institutions déjà existantes ou à créer, tendant à la préservation des risques sociaux, à l'amélioration des conditions d'existence des travailleurs (sociétés mutuelles, sociétés d'habitations ouvrières à bon marché, caisses d'épargne privées, etc.), en leur accordant des subventions, des exceptions fiscales ou d'autres faveurs légales.

c) En d'autres cas, la loi fera une obligation stricte pour les citoyens réunissant telle ou telle condition, quant au genre de travail, au salaire, à l'âge, etc., de rentrer dans les cadres de l'assurance d'Etat, et, le plus souvent, de participer par un prélèvement sur un salaire, corrélatif ou non d'un versement patronal, aux charges de l'assurance.

Ce principe de l'obligation nous paraît être même le seul moyen vraiment efficace de réaliser l'assurance sociale. « L'assurance ouvrière sera obligatoire ou ne sera pas » (1). L'Italie et la Belgique, pays d'assurance facultative subsidiée, n'ont obtenu que de médiocres résultats. En Italie, il n'y a eu, en neuf ans, de 1899 à 1908, que 265.684 inscriptions à la Caisse nationale de prévoyance pour l'invalidité et la vieillesse des ouvriers. En Belgique, les subventions n'ont profité qu'à 631.000 assurés en 1909.

Que sont ces chiffres à côté, par exemple, des 15 millions de salariés du commerce et de l'industrie qui, en Allemagne, pays d'obligation, bénéficient de l'assurance-invalidité-vieillesse ? En fait, c'est l'obligation qui est consacrée dans la plupart des législations.

En matière d'assurance-maladie, à côté de l'assurance volontaire et libre par des sociétés non réglementées (Espagne), de l'assurance par des sociétés réglementées (Italie, Pays-Bas), ou

(1) Raoul Jay, *Revue Politique et Parlementaire* 1895, 14-84. — P. Pic, *op. cit.*, p. 1158 et s.

même subsidiées (France, Suisse et Belgique), c'est l'assurance obligatoire qui embrasse le plus grand nombre de pays et englobe la masse d'assurés la plus considérable (Allemagne, Autriche, Hongrie, Luxembourg, Norvège, Serbie, Grand-Bretagne et Roumanie) (1).

Pour les accidents, la Belgique, la France, la Grande-Bretagne rendent le patron responsable de tous les accidents du travail non imputables à la faute volontaire et à la malveillance de l'ouvrier, mais le patron n'est tenu ni de s'assurer contre ce risque, ni de fournir, par avance, les garanties nécessaires à le couvrir. L'Italie et les Pays-Bas exigent du patron personnellement responsable l'une de ces deux conditions. Mais, dans d'autres pays, le patron est astreint légalement à s'assurer, soit sous une forme déterminée, soit à un établissement spécifié (Allemagne, Autriche, Hongrie, Luxembourg, Norvège, Serbie, Roumanie, Suisse).

Ici encore, c'est l'obligation qui l'emporte. Il en est de même quand il s'agit de garantir les travailleurs contre la vieillesse ou l'invalidité, notamment, en Allemagne (loi de 1889 et 1911), en Autriche (loi du 16 décembre 1906) et en France (loi du 5 avril 1910).

L'Angleterre distingue, elle aussi, les assurances obligatoires et les assurances facultatives dans sa loi du 16 décembre 1911 sur l'assurance contre la maladie, l'invalidité et le chômage.

d) Non content de faire aux intéressés une obligation légale de s'assurer, l'Etat intervient encore pour participer, avec les ressources de son budget, aux charges financières nécessitées par l'assurance et par la prévoyance sociales.

Tantôt il accordera, comme en France, en Belgique ou en Suisse, des subsides à des sociétés réglementées organisant l'assurance-maladie. Tantôt il viendra en aide pécuniairement aux institutions de l'espèce par une contribution, comme en Norvège, d'après la loi du 18 septembre 1909, modifiée le

(1) *Bulletin de l'Office du Travail*, juillet 1912, p. 713. Avril 1912, p. 367.

1^{er} avril 1911 (2/10^e de la cotisation totale, fixée par les préfets, d'après la classe de salaire annuel et le coefficient de morbidité de la profession) et en Angleterre, par la loi du 16 décembre 1911 (cotisation hebdomadaire variable suivant la classe de salaire), ou encore par une subvention annuelle au fonds général des assurances privées (100.000 francs) (Serbie, loi des 29 juin, 12 juillet 1912 sur les fabriques) (1).

Pour les accidents, certaines législations font participer les pouvoirs publics aux dépenses des organes d'assurance par des subventions directes (Serbie et Suisse) ou par l'immixtion active dans la gestion des caisses ou fonds d'assurances (Autriche-Hongrie, Pays-Bas, Italie) (2).

En matière d'assurance-vieillesse-invalidité, l'Etat contribue, en Allemagne, par des subsides ajoutés aux rentes, aux allocations de veuves ou d'orphelins et payés effectivement chaque année (§ 1.387 du code impérial des assurances); en France, par des allocations viagères ou des bonifications (loi du 5 avril 1910 modifiée en 1912).

En Grande-Bretagne, l'Etat verse sa contribution en même temps que les intéressés. Dans les autres pays, la majoration de l'Etat n'a lieu qu'au moment de la liquidation de la pension.

(e) Tel est un des aspects de l'intervention directe de l'Etat dans l'organisation de l'assurance sociale au point de vue financier, mais ce concours peut encore se manifester sous une forme très originale et non moins précieuse. L'Etat peut, par exemple, offrir l'aide de ses grands services publics pour favoriser le fonctionnement des organismes d'assurances. Des raisons d'économie et de commodité militent en faveur de ce système. L'Etat possède, en effet, des organes de recouvrement et de paiement dont les ramifications s'étendent sur toutes les parties de son territoire pour atteindre tous les citoyens; ce sont les administrations fiscales ou mieux encore les administrations des postes. Quoi de plus simple que d'utiliser des

(1) *Bulletin de l'Office du Travail*, 1912, p. 472.

(2) L'Etat ne contribue financièrement ni à l'assurance-maladie, ni à l'assurance-accidents, en Allemagne.

rouages tout créés, appréciés du public, comme la Poste, pour recueillir et centraliser les cotisations de l'assurance ou les petites sommes de l'épargne, pour participer au recouvrement des contributions ou à la vente des timbres-assurance ou des timbres-retraite, pour effectuer entre les mains des bénéficiaires le paiement des rentes ou allocations ou le remboursement des fonds d'épargne?

C'est ce que l'Allemagne et la France ont compris et mis en pratique sous des formes et à des degrés divers. Notre tâche sera d'étudier une semblable intervention.

Mais auparavant, il nous semble indispensable d'examiner dans leurs grandes lignes le caractère et l'organisation d'ensemble des administrations postales dans les deux pays qui nous occupent : la France et l'Allemagne.

§ 4. — **Caractères généraux et organisation de l'Administration des Postes en France et en Allemagne.**

Jusqu'à la formation de l'unité allemande, le service postal, dans la plupart des pays allemands, était monopolisé par une compagnie privée, la maison Turn et Taxis, dont l'origine remonte au x^e siècle.

L'organisation actuelle du service des postes en Allemagne a des bases constitutionnelles. Aux termes de l'article 4 de la Constitution allemande du 16 avril 1871, l'Empire exerce son contrôle sur le service des Postes et des Télégraphes, sauf pour la Bavière et le Wurtemberg, dans la mesure prévue par l'article 52. Un comité permanent des Chemins de fer, des Postes et des Télégraphes est élu au sein du Conseil Fédéral (article 8).

Le service des Postes et des Télégraphes de tout le terri-

toire de l'Empire est organisé et administré comme pour un Etat unique (art. 48). Les recettes sont communes pour tout l'Empire. Les dépenses se paient sur les recettes communes, l'excédent revient à la Caisse de l'Empire (art. 49). C'est l'Empereur qui a la haute direction de l'Administration des Postes et des Télégraphes. Les autorités par lui déléguées ont le droit et le devoir de veiller à l'organisation uniforme de l'Administration et du service, ainsi qu'à l'égalité de qualification des fonctionnaires. L'Empereur rend les décrets et ordonnances relatives à la réglementation administrative en général; lui seul a le droit d'établir des relations avec les offices étrangers des postes et télégraphes. Tous les fonctionnaires doivent se conformer aux ordres de l'Empereur. Cette obligation doit être comprise dans la formule du serment que les fonctionnaires de l'Empire doivent prêter à l'Empereur (cf. art. 18).

Tous les fonctionnaires supérieurs (directeurs, conseillers, inspecteurs supérieurs) et ceux à qui l'autorité a été déléguée (inspecteurs, contrôleurs, etc.) sont nommés par l'Empereur auquel ils prêtent le serment professionnel. Ce sont des *fonctionnaires directs* (Unmittelbarebeamte).

Les nominations sont communiquées en temps opportun aux gouvernements des pays intéressés de l'Etat fédéral pour qu'elles soient confirmées et publiées par les souverains de ces pays. Les autres fonctionnaires des postes et télégraphes, tant ceux du service administratif que ceux du service local et technique, sont nommés par les divers gouvernements fédéraux. Ils sont dits *fonctionnaires indirects* (Mittelbarebeamte); ils n'en sont pas moins des fonctionnaires de l'Empire (1).

Telles sont dans leur teneur essentielle les principales

(1) Cf. Loi allemande du 31 mars 1873, art. 1^{er} « Est fonctionnaire » d'Empire, tout fonctionnaire soit nommé par l'Empereur, soit » obligé d'après la disposition de la constitution de l'Empire » d'obéir aux ordres de l'Empereur ». *Bulletin de la Société de Législation comparée*, février 1912, p. 137.

dispositions constitutionnelles sur lesquelles repose en Allemagne l'*Office Impérial des Postes* (Reichspostamt).

Le monopole du transport des lettres et des journaux politiques paraissant plus d'une fois par semaine est institué par la loi du 28 octobre 1871. La fusion entre les services postal et télégraphique, commencée en janvier 1873, a été terminée le 1^{er} janvier 1875.

Le département des postes impériales (Reichspostamt) est dirigé par un *Secrétaire d'Etat* (Staatssekretär).

L'*Administration centrale* a son siège à Berlin.

C'est l'Administration centrale qui traite les affaires importantes, les questions de principe (projets de loi, règlements généraux, préparation du budget, tarifs, organisation générale, créations et suppressions de bureaux, locaux, constructions de lignes télégraphiques et téléphoniques, service maritime, conventions internationales, etc.).

De l'Administration Centrale relèvent directement :

1^o L'*Office des mandats de poste* (Postanweisungsamt) chargé du décompte des mandats internationaux ;

2^o La *Commission des assurances du personnel* (Postversicherungskommission), service institué en vertu des prescriptions régissant l'assurance contre les accidents dans l'exploitation du service postal et télégraphique ;

3^o La *Caisse générale des postes*, organe central chargé, en outre, de la comptabilité pour le district de la direction supérieure des postes à Berlin ;

4^o L'*Office postal des journaux* à Berlin ;

5^o La *Station télégraphique d'essai* ;

6^o L'*Atelier pour les appareils télégraphiques* à Berlin ;

7^o La *Direction des postes allemandes* à Shanghai, ainsi que tous les établissements de poste allemands à l'étranger (Turquie et Maroc).

Entre l'Administration centrale et les bureaux de poste proprement dits fonctionnent, comme autorités secondaires, 41 directions postales supérieures (Oberpostdirektionen). Chaque direction supérieure est chargée d'administrer le

service des postes et des télégraphes d'un district déterminé (1).

Quelques-uns des bureaux de poste situés sur la frontière du district d'une direction supérieure sont rattachés, pour des raisons de service, au district d'une direction supérieure voisine. Les districts sont, en moyenne, presque aussi étendus et, en général, plus peuplés que deux départements français (environ 11.000 kilomètres carrés et 1.300.000 habitants par district).

A la tête de chaque direction supérieure se trouve un *Directeur supérieur des postes* (Oberpostdirektor). Ce fonctionnaire est chargé de diriger sous sa propre responsabilité le service des postes, télégraphes et téléphones, en se conformant aux lois sur la matière et aux instructions du département des Postes.

De lui relèvent tous les établissements de poste et de télégraphe, y compris les bureaux ambulants qui ont leur point d'attache dans le district. Ses attributions sont analogues à celles de nos directeurs départementaux, mais avec des pouvoirs plus étendus. Une foule de questions, qui, en France, sont réservées à l'Administration centrale, sont, en Allemagne, tranchées en dernier ressort par les directeurs supérieurs (2).

« Le système de décentralisation qui prévaut en Allemagne « implique la nécessité pour les directions supérieures de « cadres fortement constitués. L'Administration centrale ne « comprend, au contraire, qu'un petit nombre d'employés » (3).

(1) Union Postale Universelle. *Recueil de renseignements sur l'organisation des administrations de l'Union et leurs services internes*, publié par le Bureau International de Berne, septembre 1911. Lausanne, p. 1 à 5, cf. liste des directions supérieures. La quarante-et-unième direction supérieure a été créée, en 1897, par suite de la scission de la Direction de Leipzig, scission nécessitée par l'augmentation du trafic.

(2) Il en est ainsi pour la passation des marchés, l'organisation de la marche des courriers dans la plupart des cas, la correspondance avec les offices étrangers pour les affaires courantes, les mesures de personnel concernant les agents inférieurs.

(3) P. Jacotey. *Traité de législation et d'exploitation postales*, p. 169.

Lorsque l'importance du district le nécessite, il est adjoint au directeur supérieur un certain nombre de *conseillers supérieurs des postes* (Oberposträte), de *référéndaires* (Posträte), dont le rôle est de seconder leur chef dans ses travaux. Ils traitent, du reste, par eux-mêmes, un certain nombre des affaires de la direction (1). Dans l'exercice financier de 1906 à 1910, l'accroissement de l'activité postale a nécessité la création de neuf emplois de conseillers et de soixante-six emplois de référéndaires (2). Des secrétaires supérieurs, des secrétaires, des comptables et expéditionnaires, des auxiliaires complètent le personnel des bureaux ou directions supérieures.

A l'intérieur de chaque district, la surveillance des services et la vérification des caisses sont confiées à des inspecteurs supérieurs, dont le nombre dépend de l'étendue de la circonscription envisagée.

Des juriconsultes désignés par le Secrétaire d'Etat assurent, dans chaque district, le service du contentieux.

Un certain nombre d'architectes (Postbauräte), choisis également par l'Administration, coopèrent à la partie technique du service des constructions des postes et télégraphes. Ils sont rattachés à certaines directions supérieures et leur sphère d'activité s'étend à plusieurs districts.

Enfin, auprès de chaque direction supérieure, fonctionne la *Caisse principale des postes* (Oberpostkasse) chargée de la comptabilité des recettes et des dépenses du district. La Caisse principale des postes effectue notamment un certain nombre d'opérations de caisse et de comptabilité pour le compte d'autres administrations ou d'institutions de bienfaisance :

« Comptabilité des timbres d'assurance pour le compte des institutions d'assurance ;

(1) Leur rôle correspond à peu près à celui que jouent les sous-directeurs ou les inspecteurs sédentaires, en France, dans les principales directions départementales.

(2) *Bericht über die Ergebnisse der Reichs-Post und Telegraphen Verwaltung während der Rechnungsjahre 1906-1910*. Ce document officiel, très précieux et très intéressant, est publié tous des cinq ans par le département des postes d'Empire.

« Perception et comptabilité des recettes et paiement et
 « comptabilité des dépenses pour le compte de la caisse de
 « secours des postes (Postunterstützungskasse), de la Caisse
 « postale de maladie (Postkrankenkasse) et de la Caisse pos-
 « tale d'épargne et de prêt (Sparunddarlehnpostkasse).

« Perception des contributions pour le compte des diverses
 « caisse de veuves, de la Caisse de décès (Sterbekasse) des
 « employés des postes de l'Empire et des sociétés d'assurances
 « avec lesquelles l'Administration a passé des contrats pour
 « l'assurance sur la vie des agents et des sous-agents et l'assu-
 « rance des chevaux de facteurs ruraux ;

« Réception des dons en faveur de la fondation d'asiles pour
 « les orphelins d'employés des postes de l'Empire ;

« Paiement des indemnités aux veuves et aux orphelins
 « (Wittwen und waisengeld) pour le compte de l'Institution
 « générale prussienne de secours aux veuves (Preussische All-
 « gemeine Wittwenverpflegungsanstalt) et de l'ancienne Caisse
 « des veuves des services civils et de la cour de Hanovre, aux
 « bénéficiaires résidant à l'étranger, hors du territoire de l'Etat
 « prussien, mais dans les limites du territoire de l'Empire ;

« Paiement des retraites d'invalidité accordées aux agents
 « et sous-agents des Postes et des Télégraphes pensionnés
 « pour le compte de l'administration de l'armée ou de la
 « marine ou du fond général des pensions.

« Paiement des pensions et secours aux anciens membres du
 « personnel de l'Imprimerie impériale résidant hors de Berlin,
 « pour le compte de la caisse de l'Imprimerie impériale.

« *Comptabilité des indemnités-accidents payées par les*
 « *associations professionnelles et les administrations, et des*
 « *allocations aux invalides et survivants pour les institutions*
 « *d'assurance et établissements spéciaux* »... (Instruction géné-
 « rale sur le service des Postes et des Télégraphes — livre XI,
 « section XII, 1, § 1).

Comme on le voit par cette copieuse énumération, les caisses principales des postes ont un rôle très important en matière d'assurance sociale.

Au-dessous des directions supérieures, les établissements de

poste sont chargés de l'exécution du service des postes et, en règle générale, de l'exécution du service des télégraphes de la localité où ils sont installés. Suivant l'importance du trafic, il est établi des bureaux télégraphiques et des bureaux téléphoniques urbains indépendants.

Les établissements de postes se divisent en *bureaux* proprement dits (Postämter) de 1^{re}, de 2^e et de 3^e classes et en *agences postales* (Postagentschaften) relevant d'un bureau comptable, en ce qui concerne le service et le règlement des comptes.

Des *bureaux ambulants* assurent le service postal dans les trains de chemin de fer.

Tous les bureaux ont, au point de vue hiérarchique, le même rang les uns vis-à-vis des autres.

Dans les localités rurales d'une certaine importance sont installés des *bureaux auxiliaires* (Posthilfstellen), qui participent à la distribution rurale, à la vente des timbres-poste et autres formules, à la réception des correspondances ordinaires, des colis postaux et, en cas de besoin, des télégrammes intérieurs, à la remise des correspondances ordinaires, des colis postaux et des journaux. Ils servent d'intermédiaires pour les opérations plus importantes.

Les chefs d'établissements prennent le titre de Directeur des postes (Postdirektor) pour les bureaux de 1^{re} classe et les bureaux ambulants, de Directeur des télégraphes (Telegraphen-direktor) pour les bureaux télégraphiques et téléphoniques urbains, de Maître des postes (Postmeister) pour les bureaux de 2^e classe, d'Administrateur ou Gérant des postes (Postverwalter) pour les bureaux de 3^e classe, et enfin d'Agent des postes (Postagent) pour les agences postales (correspondant à peu près à nos facteurs-receveurs ou gérants de recettes auxiliaires).

Il n'est pas sans intérêt, pour éviter toute confusion dans l'interprétation des textes, de préciser le sens des termes, d'autant plus que leur traduction littérale ne présente pas la même signification dans la hiérarchie postale française.

Nous avons vu que l'article 8 de la Constitution de 1871 réservait l'autonomie des services postaux des royaumes de

Bavière et de Wurtemberg. L'administration postale supérieure est exercée respectivement dans ces deux pays par le Département des Postes, qui ressortit au Ministère d'Etat des communications du royaume de Bavière, à Munich, et par la Direction générale des Postes et des Télégraphes du royaume de Wurtemberg, relevant du Ministère des affaires étrangères, à Stuttgart. Toutefois, même dans ces deux pays, l'Empire a le droit de décider, en matière de législation sur le monopole postal et télégraphique, sur les rapports légaux de l'Administration avec le public, sur la franchise de port et les tarifs postaux, à l'exception du tarif et des dispositions réglementaires du service postal en vigueur dans la Bavière et le Wurtemberg. C'est encore à l'Empire qu'il appartient de réglementer les échanges postal et télégraphique avec l'étranger, sauf en ce qui concerne l'échange direct des deux royaumes avec les pays avoisinants et ne faisant pas partie de l'Empire, rapports qui sont prévus par l'article 49 de la Convention Postale du 23 novembre 1867.

Les recettes postales et télégraphiques de la Bavière et du Wurtemberg ne sont pas versées à la Caisse de l'Empire (Art. 54, constitution du 16 avril 1871).

La Bavière comprend huit directions postales supérieures (1) ayant chacune un directeur, assisté de fonctionnaires et d'employés auxiliaires. Le directeur est responsable de la marche régulière du service dans son district. Auprès de chaque direction, il y a une caisse postale de district chargée de la comptabilité et du maniement des fonds de l'office.

Dans le Wurtemberg, il n'y a pas d'autorité intermédiaire entre la Direction générale des postes et des télégraphes et les bureaux de poste.

On retrouve dans ces deux pays les mêmes classifications que dans le reste de l'Empire. Toutefois, une particularité est à signaler en Bavière, c'est la possibilité pour un bureau de poste d'être fusionné avec une station de chemin de fer, avec

(1) Union postale universelle. *Op. cit.*, p. 4 à 5.

l'assentiment de l'Administration des Chemins de fer de l'Etat. Les bureaux ainsi fusionnés ressortissent, en ce qui concerne le service postal, à la direction supérieure du district.

Telle est, dans sa structure générale, l'Administration postale Allemande. Elle constitue, par ses moyens d'action en bureaux et en personnel, un organisme imposant, dont la force s'est accrue sans cesse, parallèlement à l'essor économique dont l'Empire a fait preuve pendant ces vingt dernières années.

Le nombre des bureaux de poste allemands, y compris la Bavière et le Wurtemberg (1), était :

En 1896, de 28.683, soit 1 bureau par 15 kilomètres carrés et 1.547 habitants ;

En 1900, de 32.045, soit 1 bureau par 13 km.² 9 et 1.498 habitants ;

En 1905, de 32.999, soit 1 bureau par 13 km.² 5 et 1.570 habitants et, en 1910, pour une superficie générale de 445.395 kilomètres et une population de 55.591.315 habitants, de 34.410, soit un bureau par 12 km.² 9 et 1616 habitants.

Malgré l'accroissement énorme de la population, le nombre des bureaux a toujours été sensiblement en rapport avec les besoins nouveaux.

Le personnel a suivi la même progression ; il y avait :

En 1906, 161.000 employés, dont 70.466 agents et 71.352 sous-agents ;

En 1900, 194.256 employés, dont 78.875 agents et 86.208 sous-agents ;

En 1906, 202.587 employés, dont 82.861 agents et 89.509 sous-agents ;

En 1910, 243.766 employés, dont 87.198 agents et 104.879 sous-agents (2).

L'augmentation du nombre des sous-agents dans le dernier exercice financier s'explique par les améliorations très sérieuses apportées au service de la distribution rurale. Parmi

(1) *Bericht*...

(2) *Bericht*...

les 135.450 localités rurales et autres groupes d'habitations existant aujourd'hui en Allemagne, 65.600 bénéficient de plus d'une distribution par jour.

Pour payer cette armée postale et subvenir aux autres frais d'administration, il faut un budget dont les dépenses sont allées sans cesse en augmentant. Ces dernières se sont élevées de 78.000.000 marks (1) en 1871 à 633.500.000 marks en 1910, et les recettes, dans la même période, ont passé de 78.000.000 m. à 703.700.000 m.

L'Administration postale allemande est en même temps une source de revenus pour le Trésor. La moyenne annuelle de l'excédent des recettes sur les dépenses a été de 30.000.000 marks, pendant l'exercice financier de 1896 à 1900, et de 45.000.000 marks, de 1901 à 1905. Cet excédent s'est élevé à 42.000.000 marks en 1909 et à 72.200.000 marks en 1910 (2).

Ces divers résultats sont bien supérieurs à ceux qu'il est possible de présenter pour la France.

C'est ainsi qu'en 1895, il y avait chez nous un bureau de poste pour 64 kilomètres carrés et 4.590 habitants ;

En 1900, 1 bureau de poste pour 52 km² 6. et 3.778 habitants ;

En 1905, 1 bureau de poste pour 46 km² 2 et 3.356 habitants ;

En 1910, 1 bureau de poste pour 40 km² 8 et 2.987 habitants (avec une superficie de 536.408 kilomètres carrés et une population de 39.752.245 habitants).

La densité postale est donc moins élevée pour notre pays que pour l'Empire allemand.

La progression du nombre des bureaux de poste en France a été la suivante : 1895 : 8.387 ; 1900 : 10.381 ; 1905 : 12.259 ; 1910 : 14.016.

Quant au personnel, nous relevons les chiffres ci-après :

1895, 68.066 unités, dont 25.957 agents et 42.109 sous-agents ;

(1) Le mark vaut 1 fr. 24.

(2) Cf. aussi la *Statistique générale du service postal*, publiée par le Bureau international de Berne.

1900, 74.929 unités, dont 30.571 agents et 44.358 sous-agents ;
 1905, 85.282 unités, dont 34.097 agents et 50.385 sous-agents ;
 1910, 109.191 unités, dont 43.011 agents et 59.689 sous-agents.

Le budget français des postes et des télégraphes présente les variations suivantes :

	Recettes.	Dépenses.	Excédent de recettes.
1895....	224.882.076 fr.	174.063.872 fr.	50.818.204 fr.
1900....	270.390.562	201.680.954	68.709.607
1905. . .	342.218.575	252.068.986	90.122.437
1910....	361.079.655	314.848.173	46.231.481

Contrairement à ce qui existe en Allemagne, le service des postes est, chez nous, essentiellement centralisé. Comme en Allemagne, il est exécuté et régi par l'Etat, et ses recettes et ses dépenses sont comprises dans le budget général. La Caisse nationale d'épargne possède un budget spécial annexe avec une dotation (art. 16, loi du 9 avril 1881). La poste, le télégraphe et le téléphone et la Caisse nationale d'épargne sont fusionnés et placés sous l'autorité du Ministre du Commerce, des Postes et des Télégraphes (1).

La fusion des postes et des télégraphes, préparé par l'Assemblée Nationale en 1873, a été réalisée par les décrets Cochery du 27 décembre 1887 (2).

Dans l'organisation administrative du service des Postes en France, on distingue les services *administratifs* et les *services d'exécution*.

(1) Les quatre services ressortissaient en 1877 du sous-secrétariat d'Etat des Finances ; il y eut un ministère des Postes de 1879 à 1886, puis une direction générale de 1887 à 1896, date à laquelle fut institué le sous-secrétariat des Postes dépendant du Commerce. Le sous-secrétariat est supprimé en juillet 1909 et les services rattachés au ministère des Travaux Publics. Un décret du 27 juin 1911 nomme un sous-secrétaire d'Etat au ministère des Travaux Publics, des Postes et des Télégraphes et le charge spécialement de l'Administration des P. T. T. Un décret de la même année (19 juillet) porte fixation des attributions du sous-secrétaire d'Etat des P. T. T. Enfin, les Postes sont de nouveau rattachées au Commerce en mars 1913 et le sous-secrétariat d'Etat est supprimé.

(2) P. Jacotey, *op. cit.*, p. 17 et suivantes.

A. — Des premiers relèvent l'organisation et le contrôle : ils comprennent :

a) L'Administration centrale, actuellement régie par les décrets du 25 avril 1910. Un Conseil d'administration, un Conseil central de discipline et un Conseil des directeurs fonctionnent auprès du Ministre. Des comités ou commissions donnent leur avis sur les questions à eux soumis (comité consultatif, comité technique, etc.).

Les bureaux sont répartis de la manière suivante : Cabinet, Direction du personnel (2 bureaux), Direction de l'Exploitation postale (6 bureaux), Direction de l'Exploitation télégraphique (3 bureaux), Direction de l'Exploitation téléphonique (3 bureaux), Direction de la Comptabilité (3 bureaux) et Direction de la Caisse nationale d'épargne (3 bureaux).

Des inspecteurs généraux examinent certaines questions d'organisation générale et contrôlent, par délégation du Ministre du Commerce, les *directeurs départementaux*.

b) Ces derniers ont pour rôle essentiel de seconder l'action de l'autorité supérieure et au besoin d'y suppléer. « Placés « plus près de l'exploitation, les directeurs départementaux « sont en mesure de constater ses lacunes, ses besoins, de « renseigner l'Administration sur les vœux des populations ; « dans les cas urgents, où l'intervention de l'Administration « serait tardive et inefficace, ils agissent spontanément, sauf « à rendre compte des mesures dont ils ont pris l'initiative » (1).

Le directeur est chef de service dans son département (décret du 23 avril 1883). Il n'agit le plus souvent que sous réserve de l'approbation de l'Administration centrale.

Le directeur est assisté d'inspecteurs et, dans les directions importantes, d'un inspecteur sédentaire (2), de rédacteurs, d'expéditionnaires, de dames dactylographes et de brigadiers-facteurs.

(1) P. Jacotey, *op. cit.*, p. 47.

(2) Voir p. 18, note 1.

Cette organisation nécessite un personnel plus nombreux proportionnellement que dans le système allemand. En revanche, elle a l'avantage de correspondre aux divisions administratives et permet d'exercer sur les bureaux une surveillance plus directe.

c) Les services administratifs se complètent enfin par un certain nombre de directions spéciales : direction des services téléphoniques de Paris *intra-muros*, direction des services télégraphiques de Paris *intra-muros* ; direction du service technique de la région de Paris *extra-muros*, directions des services ambulants (huit), vérification du matériel, service des ateliers, câbles sous-marins, école professionnelle supérieure, service du contrôle des installations industrielles et techniques dans les départements.

B.—Les *services d'exécution* fonctionnant sous le contrôle des directions départementales, comprennent des recettes de plein exercice (*composées* ou *simples*, suivant l'importance), effectuant toutes les opérations ; des bureaux secondaires (établissements de facteur-receveur participant aussi à toutes les opérations, mais avec des restrictions ou des modalités spéciales ; recettes auxiliaires, chargées seulement des opérations les plus usuelles ; recettes-distributions à l'étranger ; distributions auxiliaires (en Algérie) ; des bureaux ambulants, chargés du transport et du tri des correspondances en cours de route ; des courriers convoyeurs ou auxiliaires pour les petits parcours ; des courriers d'entreprise pour les transports autres que par voie ferrée ; des bureaux-gare, pour le tri et l'acheminement des correspondances dans les lieux de transit importants ; des entrepôts pour la garde des dépêches ; des bureaux flottants à bord des navires.

Telle est la texture générale de l'organisation du service des postes en France.

Cette étude d'ensemble était indispensable pour connaître, au moins d'une manière générale, les organes que nous sommes appelés à voir fonctionner dans des attributions nettement définies, mais il sortirait du cadre de notre sujet de

poursuivre plus avant la comparaison. Un fait seulement doit être retenu, dont la réalisation tient pour ainsi dire à la nature même des choses, c'est l'accroissement des attributions qui entrent dans le domaine facultatif de la Poste.

La Poste, en effet, n'est pas seulement chargée, — c'est un phénomène général — du transport des correspondances. Pour nous en tenir à la France et à l'Allemagne, la Poste effectue, dans ces deux pays, le transport des valeurs et effets précieux (chargements), la transmission des sommes d'argent par mouvements de fonds (articles d'argent), les abonnements aux journaux, le recouvrement d'effets de commerce.

En France, elle gère la Caisse nationale d'épargne et perçoit même, en Corse, les droits sur l'alcool.

En Allemagne, un service postal de chèques et virements fonctionne depuis le 1^{er} janvier 1909 (loi du 18 mai 1908), et la poste impériale se charge même du transport des voyageurs et de leurs bagages sur les grandes routes, au moyen de postes ordinaires ou d'extra-postes.

« Ainsi, la Poste a légitimement conquis une place si importante dans notre organisation sociale que l'esprit se refuse même à concevoir la possibilité de l'existence d'un Etat civilisé sans le concours de ce précieux agent qui, par l'action de son merveilleux mécanisme et par le jeu combiné de ses multiples ressorts, transmet la vie et le mouvement au corps social tout entier et resserre les liens d'affection et d'intérêts qui unissent les peuples et les individus.

« Auxiliaire et promoteur de toutes les manifestations de l'activité humaine, ce grand service public embrasse aujourd'hui le monde entier dans son gigantesque réseau et remplit ainsi une mission éminemment morale et civilisatrice ». (1)

Aussi, pouvons-nous dire de toutes les nations que la Poste a suivi le mouvement de leur civilisation respective et que, par

(1) Alexis Belloc, *les Postes Françaises*, préface, p. 1.

suite, le degré de leur puissance intellectuelle, commerciale et industrielle peut se mesurer d'après le degré de perfectionnement et d'activité de leurs institutions postales.

Mais, parmi les attributions de plus en plus variées dont les pouvoirs publics tendent à charger les administrations postales, celles qui se réfèrent aux fonctionnements des institutions d'assurance et de prévoyance sociales méritent de retenir particulièrement notre attention.

C'est ce rôle nécessaire et extrêmement précieux de la Poste, en matière d'assurance et de prévoyance sociales, que nous nous proposons de préciser et d'apprécier. Nous avons pris, comme termes de comparaison, deux pays où l'intervention de l'Administration postale s'est particulièrement développée, à ce point de vue, souvent en des sens différents : la France et l'Allemagne.

§ V. — Division du sujet.

Nous envisagerons d'abord, pour suivre l'ordre naturel de notre titre, l'*assurance sociale* (première partie).

En Allemagne, depuis 1884, la Poste joue un rôle très original en cette matière. Dans la première partie de cette étude, après avoir fait un exposé d'ensemble du mécanisme des assurances sociales dans les deux pays qui nous occupent, nous montrerons l'Office impérial des postes allemandes, véritable banquier, participer au paiement des indemnités d'accidents et des pensions de vieillesse et d'invalidité, au recouvrement des cotisations et même à l'organisation financière des établissements d'assurance. Quelques chiffres montreront l'importance des services rendus et des résultats acquis.

En France, où l'assurance sociale est encore récente (loi du 5 avril 1910, modifiée en 1912), nous verrons la Poste participer à l'encaissement des cotisations, soit par la vente des timbres-retraite, soit par l'intermédiaire de la Caisse nationale d'épargne, détentrice de comptes d'épargne des assurés, et servir, depuis la loi du 17 juin 1913, d'intermédiaire aux caisses d'assurance, pour le paiement des pensions, au moyen du mandat-retraite. Ce dernier système est d'ailleurs

sensiblement différent de l'organisation allemande du paiement des allocations d'assurance.

L'administration postale française joue, en outre, un rôle particulier dans le fonctionnement de ces organismes d'État qui n'ont pas leur équivalent en Allemagne et qui sont : la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse, la Caisse nationale d'assurances en cas d'accidents et la Caisse nationale d'assurances en cas de décès. Elle prête enfin son concours, dans des conditions à déterminer, aux sociétés de secours mutuels pour les dépôts, retraits et versements que ces dernières effectuent à la Caisse des dépôts et consignations.

Moins étendu qu'en Allemagne en matière d'assurance sociale, le rôle de la Poste française acquiert par contre une importance toute autre quand il s'agit de *prévoyance* (deuxième partie). Nous aurons à étudier l'organisation générale de la Caisse nationale d'épargne, ses caractères propres, ses résultats, et à faire la critique de son fonctionnement en tant qu'institution postale.

Rien de semblable en Allemagne, où la caisse postale n'existe pas. Il nous a paru dès lors intéressant de rechercher pourquoi ce pays, où l'épargne est très florissante et très développée, n'a pas de caisse d'épargne postale, et pourquoi les tentatives faites jusqu'à ce jour, pour l'institution de cette caisse, ont échoué. La question de la caisse d'épargne postale s'est présentée, chez nos voisins d'outre-Rhin, dans des conditions toutes particulières.

Enfin, dans une étude où l'activité des administrations postales se trouve ainsi analysée, il n'est pas possible de passer sous silence la question de l'application spéciale des lois d'assurance sociale au personnel même de ces administrations (troisième partie). Il ne sera pas sans intérêt, croyons-nous, d'établir à ce sujet un parallèle entre la France et l'Allemagne.

Il existe, d'autre part, dans ce dernier pays, tout un ensemble d'institutions officielles d'assurance et de prévoyance dont bénéficient les employés des postes. C'est par leur examen rapide que nous terminerons.

PREMIÈRE PARTIE

Assurance Sociale

CHAPITRE PREMIER

L'Assurance sociale en Allemagne.— Historique.—

Le Code impérial des assurances du 19 juillet 1911 (Reichsversicherungsordnung). — Résultats statistiques généraux.

On peut trouver, dans cette ancienne coutume germanique qui faisait aux communautés d'habitants une obligation de nourrir leurs pauvres, un embryon d'assurance sociale. L'idée se précise avec les corporations venant en aide à leurs membres nécessiteux en cas de maladie ou de vieillesse (1). Mais il faut aller jusqu'en 1845 pour trouver un premier essai d'assurance

(1) Il convient de mentionner spécialement à ce propos les sociétés d'ouvriers mineurs (knappschaftsvereine); dont l'origine est fort ancienne. Une loi de 1854, modifiée en 1865, dont les dispositions sont encore en vigueur (§ 502, R. V. O., sauf dispositions contraires dans le code impérial des assurances), astreint les propriétaires de mines à instituer des caisses de secours pour leurs ouvriers.

obligatoire en Prusse. La loi du 12 janvier 1845 permettait aux communes d'obliger les manœuvres et les ouvriers de fabrique de leur ressort à s'affilier à une caisse de secours. Peu de communes, du reste, usèrent de cette faculté.

A la veille de la guerre franco-allemande, la question de la protection des ouvriers contre les accidents avait été agitée devant le Parlement de l'Allemagne du Nord.

Au lendemain de la formation de l'unité allemande, l'Empire se préoccupe des questions ouvrières. Une loi du 7 juin 1871 étend à tous les chemins de fer allemands le principe, posé par la loi prussienne de 1838, que le patron est responsable de tout accident survenu dans son industrie, s'il ne peut prouver la force majeure ou la faute personnelle de la victime. Une autre loi, du 7 août 1876, réglemeute les caisses de secours inscrites en cas de maladie.

Mais, l'événement capital de toute cette période de formation législative est le dépôt par le gouvernement impérial, le 8 mars 1881, d'un projet de loi sur l'assurance contre les accidents. Les patrons, d'après le projet, auraient été les assureurs en s'affiliant à une caisse d'Empire, dont la création était édictée.

On a dit que le projet de 1881 était inspiré par les circonstances ; rien n'est plus exact. Sans doute, cette tendance à légiférer en matière d'assurance sociale découlait pour une part de l'influence de l'idée chrétienne, dont « l'action a en Allemagne une influence peut-être plus grande que partout ailleurs sur les individus et sur le gouvernement » (1).

De même, le courant doctrinal déchaîné par les socialistes de la chaire (2) en faveur de l'assurance ouvrière avait sûrement impressionné tous les esprits.

(1) Saint-Aubert. *L'assurance contre l'invalidité et la vieillesse en Allemagne* (1900).

(2) Brentano. *Der Arbeiterversicherungszwang, seine Voraussetzungen und seine Folge* (1881). — Schœffle. *Der corporative Hilfskassenzwang* (1882). — Adickes. *Zur Frage der Arbeiterversicherung* (1879).

Mais le vrai, le principal mobile qui poussait le gouvernement à protéger les travailleurs résidait dans les progrès incessants de la social-démocratie. De 120.000 voix aux élections du Reichstag, en 1871, les social-démocrates passaient à 352.000, en 1874, et obtenaient neuf mandats législatifs. Bismark s'inquiétait. On allait même, dans certains milieux, jusqu'à rendre coupable les socialistes des attentats dont Guillaume I^{er} avait failli être la victime. Une répression extrêmement rigoureuse s'ensuivit, qui trouva sa formule dans la loi du 21 octobre 1878 sur les menées anarchistes. Mais, pour dissiper dans les milieux ouvriers le mécontentement créé par de pareilles mesures, pour localiser... « le foyer d'infection socialiste », il fallait améliorer la condition sociale, le bien-être des travailleurs, leur enlever ainsi tout motif de se plaindre, donner en un mot à la loi de 1878 « une contre-partie par des institutions sociales favorables à la classe ouvrière » (1).

« Ainsi se manifestait l'opportunisme du « Chancelier de fer ». Ces institutions (de prévoyance et de secours en « faveur des ouvriers), écrivait, en 1887, au Ministre des « Affaires étrangères M. Marteau, consul de France, dont Bismark a poursuivi l'établissement dès les premiers jours qui « ont suivi la constitution de l'Empire germanique, avaient pour « objet, dans sa pensée, de refouler les aspirations socialistes « et de rattacher les masses ouvrières plus étroitement à « l'Empire ».

Telle fut l'origine certaine de la législation de l'assurance sociale en Allemagne. Le projet de 1881, soumis au Volkswirtschaftsrath ou Conseil économique prussien, fut repoussé par le Reichstag (2). Le 17 novembre de la même année, l'Empereur, dans un message qui ouvrit la session du Reichstag, développait en ces termes un vaste plan d'assurance sociale :

« Déjà, au mois de février de cette année, nous vous avons « fait connaître que, dans notre conviction, ce n'est pas seule-

(1) Esmein. *Annuaire de la législation étrangère*, 1884, p. 123.

(2) Bellom *Les Lois d'assurance ouvrière à l'étranger*.

« ment dans la répression des excès de la démocratie sociale,
« mais aussi sur le terrain positif, par le développement du
« bien-être des ouvriers qu'il faut chercher à guérir les
« plaies sociales. Nous considérons qu'il est de notre
« devoir, comme Empereur, de demander au Reichstag
« qu'il prenne cette tâche à cœur... Dans les efforts que
« nous dirigeons en vue de laisser à la patrie de nou-
« velles et durables garanties de la paix intérieure, nous
« sommes certains de l'assentiment de tous les gouverne-
« ments confédérés et nous comptons sur l'appui du
« Reichstag sans distinction de partis. C'est dans ce sens que
« le projet de loi sur l'assurance des ouvriers contre les acci-
« dents du travail va être soumis à un remaniement dans
« lequel il sera tenu compte des débats du Reichstag. Ce pro-
« jet sera complété par un autre projet de loi, dont le but
« sera d'organiser d'une façon uniforme les caisses de
« secours en cas de maladie. Mais ceux-là aussi que l'âge ou
« l'invalidité ont rendus incapables de pourvoir au gain
« quotidien ont droit à plus de sollicitude que celle que
« l'ensemble de la société leur a accordée jusqu'ici. Trouver
« les véritables voies et moyens pour rendre cette sollicitude
« effective est une tâche difficile, il est vrai, mais essen-
« tielle de tout Etat qui est fondé sur les bases morales
« d'une vie publique chrétienne. C'est par une union étroite
« avec les forces réelles de la vie populaire et par l'orga-
« nisation de ces forces sous la forme d'associations cor-
« poratives placées sous la protection de l'Etat et jouissant
« de sa sollicitude qu'il sera possible, nous l'espérons, de
« résoudre une tâche que le seul pouvoir de l'Etat ne pour-
« rait remplir dans la même mesure. Toutefois, même dans
« cette voie, le but ne sera atteint sans qu'on y consacre
« d'importants moyens financiers. » (1)

Le programme commence à se réaliser dans le projet du 8 mai 1882, où, pour la première fois, se trouvait consacré le

(1) E. Grüner. *Les lois d'assurance ouvrière en Allemagne*, p. 8. Il convient de remarquer que Bebel déjà, en 1878, avait défini à grands traits l'assurance ouvrière dans un discours au Reichstag.

principe de l'adoption du service des postes comme organe de paiement. Cette dernière innovation devait être conservée par la suite.

Au moment de la discussion du projet de 1882, on fit remarquer qu'il serait bon de commencer par l'assurance-maladie, puisque celle-ci devait assumer la charge des secours à accorder en cas d'accidents pendant les premières semaines. Ainsi, l'assurance-maladie fut organisée la première par la loi du 15 juin 1883, bientôt modifiée et complétée en 1884, en 1885 et en 1886. Pendant ce temps, le projet de 1882 sur les accidents était rejeté au Reichstag et le gouvernement en déposait bientôt après, le 6 mars 1884, un nouveau qui aboutit à la loi du 6 juillet 1884, remaniée et complétée en 1885, 1886 et 1887.

Le 17 novembre 1887, date anniversaire du message impérial, un avant-projet était préparé sous le titre : « Principe de l'assurance des ouvriers contre la vieillesse et l'invalidité ».

L'année d'après, le 22 novembre, le Reichstag était saisi d'un projet où l'on trouvait, notamment au point de vue qui nous occupe, les dispositions suivantes, maintenues par la loi du 22 juin 1889 : recouvrement des contributions à l'aide de timbres, paiement des pensions par les bureaux de poste et répartition de la charge des pensions entre les établissements d'assurance par un bureau spécial de l'Office impérial des assurances, dit « bureau de calcul ».

Ainsi, l'Allemagne se trouvait posséder, la première de toutes les nations, « un réseau complet d'assurances » ; mais cette législation primitive, disparate, complexe et touffue ne devait pas tarder, au contact de la pratique, à révéler ses imperfections et ses lacunes.

En modifiant, le 10 avril 1892, le régime de l'assurance contre la maladie, le législateur, selon l'expression de M. Boetti cher au Reichstag, « entraînait dans la période de révision des lois sociales ». La loi de 1892 fut continuée par celles des 30 juin 1900 et 25 mai 1903 ; la loi du 6 juillet 1884 sur l'assurance-accidents le fut par celle du 30 juin 1900 ; enfin, la loi d'assurance sur l'invalidité et la vieillesse du 22 juin 1889 a été amendée le 13 juillet 1899.

Seulement, il arriva ce qui ne manque jamais de se produire quand on légifère sur des matières aussi étendues et aussi variables : les textes s'accumulent et s'enchevêtrent au point de nuire à la clarté et à la méthode si nécessaires en pareil cas ; or, cette clarté, cette méthode, une codification seule peut les réaliser.

Ce fut l'objet de ce vaste monument législatif qu'est le Code impérial des assurances (*Reichsversicherungsordnung*) du 19 juillet 1911, bientôt complété par la loi du 27 décembre 1911 sur l'assurance des employés privés.

Dès 1908, le gouvernement s'était préoccupé de rendre le fonctionnement de la législation des assurances sociales plus simple et moins coûteux, et de combler les lacunes suggérées par l'observation et l'expérience. Il faisait préparer un projet en ce sens.

En même temps, un mouvement parlementaire se dessinait en faveur de l'assurance des veuves et des orphelins, dont l'association professionnelle des gens de mer (*Seeberufsgenossenschaft*) avait déjà donné un exemple. Une fraction importante du Reichstag fit inscrire, dans la loi sur les tarifs douaniers de 1908, un paragraphe aux termes duquel l'excédent de recettes de certains articles serait consacré à faciliter l'acceptation d'une loi d'assurance des veuves et des orphelins ; cette dernière loi devait être promulguée le 1^{er} avril 1910. Il était même décidé que, si la loi entrait en vigueur à cette époque, les intérêts de la première réserve et les sommes nouvelles provenant de l'excédent seraient à verser aux établissements d'assurance-invalidité en faveur des veuves et des orphelins. Mais les articles du tarif douanier désignés dans la loi ne donnèrent pas le rendement escompté. La question fut ajournée.

Heureusement, sur ces entrefaites, avait apparu le projet du gouvernement, ce qui permit de donner à la question de l'assurance des veuves et des orphelins une solution rapide. Dans le livre IV de la nouvelle loi, des dispositions ont été édictées, touchant l'assurance des survivants (*Hinterbliebenenversicherung*), qui constituent une des principales et des plus heureuses innovations de la loi de 1911.

Le projet gouvernemental fut adopté en troisième lecture, en mai 1911, par 283 voix contre 85 et 15 abstentions. Bientôt après, le 27 décembre de la même année, était votée la loi sur l'assurance des employés.

Toutefois, le vote de la loi du 19 juillet 1911 n'a pas produit le résultat attendu. Au lieu d'être une œuvre longuement mûrie, écrit un publiciste, le code impérial serait plutôt inspiré par des préoccupations électorales (1).

Socialistes et libéraux ne ménagent pas leurs critiques. Le gouvernement visait à l'unification et à la simplification des rouages existants. Or, il n'en est rien, puisque, en principe, les trois branches, invalidité, vieillesse et maladie, subsistent dans la nouvelle législation avec une autonomie relative.

Les adeptes de la social-démocratie ont d'ailleurs un autre motif de mécontentement. En 1908, comme en 1881, s'était retrouvée la même hostilité à leur égard, en vue d'enrayer des progrès sans cesse grandissants. La législation inspirée par Bismark n'avait pas produit les résultats escomptés. Loin d'avoir découragé la propagande socialiste, elle ne fit que lui donner un aliment nouveau. Petit à petit, avec une patience exemplaire, les membres des syndicats libres ou rouges (qui sont les syndicats socialistes en Allemagne) s'étaient emparés de la gestion de la plupart des caisses de maladie, et cela à la faveur de la loi, qui confiait l'administration de ces caisses à des organes locaux élus pour 2/3 par les ouvriers et pour 1/3 par les patrons. Ce système amenait un résultat, excellent selon nous, à savoir que les caisses étaient en réalité aux mains des organisations syndicales. Avec la loi de 1911, pour être nommés, les présidents et agents rétribués des caisses locales devront obtenir la majorité des voix des administrateurs-ouvriers et des administrateurs-patrons. (2)

C'est un coup droit porté au syndicalisme et à la social-démocratie.

(1) Dr Félix Klauss, *Sociale Praxis*, 1^{er} juin 1911.

(2) Ci-dessous chapitre III.

Quoi qu'il en soit de ces critiques, la nouvelle loi n'en réalise pas moins un progrès.

D'abord, elle complète, comme nous l'avons vu, l'assurance-invalidité-vieillesse par l'assurance des veuves et des orphelins.

L'assurance-maladie subit la plus grande transformation ; c'est plus de 7.000.000 d'assurés qui vont être appelés à bénéficier de la loi nouvelle : travailleurs de la campagne, domestiques, ouvriers « irréguliers » ou travailleurs à domicile. Pour ceux-ci, les employeurs seront désormais tenus de déposer tous les mois à la caisse de maladie la liste des ouvriers qu'ils occupent, avec l'indication du salaire payé. Les femmes en couches voient enfin leur secours augmenté.

Seule, l'assurance-accident ne subit pas de modifications essentielles. La loi de 1911 n'en décide pas moins que l'ouvrier a droit à la rente, même s'il est établi qu'il ne s'est pas conformé aux prescriptions de la maison où il travaille. Le Conseil fédéral peut comprendre sous le régime de la loi sur les accidents certaines maladies professionnelles. Enfin, tandis qu'avant 1911 on ne tenait compte du salaire, pour le calcul de la rente, que jusqu'à 4.500 marks, l'indemnité est actuellement des $\frac{2}{3}$ du salaire jusqu'à 4.800 marks et du tiers pour le surplus. La limite du salaire des assujettis est élevée de 3.000 à 5.000 marks.

Cet ensemble de réformes impose à l'Empire une charge nouvelle, qui s'évalue à environ 30.000.000 marks de plus, et aux assujettis une majoration des cotisations de 15 à 27 0/0.

Il n'est pas sans intérêt, croyons-nous, de terminer ce bref aperçu historique par un tableau-statistique d'ensemble, montrant le progrès et les résultats actuels de l'assurance sociale en Allemagne.

A. — ASSURANCE-MALADIE (1). Les opérations des caisses de secours-maladie de toute catégorie (locales, de fabrique,

(1) Rapports officiels. *Die Krankenversicherung im Jahre 1909*. Cf. *Bulletin de l'Office du Travail*, avril 1912, p. 374.

de district, de corporation, etc.), à l'exception des caisses de mines (Knappschaftskassen), ont été les suivantes depuis 1885 :

	ASSURÉS. —	NOMBRE de caisses.	RECETTES totales.	COTISATIONS patronales et ouvrières.
1885...	4.294.173 fr.	18.942	78.659.440 fr.	65.364.160 fr.
1895...	7.525.524	21.362	173.364.580	137.855.435
1900...	9.520.763	22.508	249.447.235	195.103.245
1905...	11.184.476	22.695	373.214.145	271.549.635
1910...	12.846.837	23.188	555.617.000	442.871.000

	DÉPENSES totales.	FRAIS d'administration.	AVOIR.
1885.....	62.649.725 fr.	4.027.600 fr.	»
1895.....	163.476.375	8.849.900	125.214.655 fr.
1900.....	236.324.600	12.816.035	187.102.900
1905.....	355.192.255	18.829.175	241.519.370
1910.....	400.025.000	25.542.500	336.051.827

De 1885 à 1910, le nombre des journées de maladie indemnisées s'est élevé à plus d'un milliard et demi, le total des dépenses de maladie a atteint près de 4 milliards de marks.

B. — ASSURANCE-ACCIDENTS (1).

a) Statistique des accidents :

ANNÉES.	NOMBRE d'Assurés.	Pour 1.000 de la population totale.
1885.....	3.251.000	70
1888.....	10.353.000	215
1890.....	13.680.000	278
1895.....	16.889.000	325
1900.....	17.392.000	310
1905.....	18.743.000	311
1909.....	23.767.000	»

(1) *Statistisches Jahrbuch für das deutsche Reich*, 1911. — *Bulletin de l'Office du Travail*, août 1912, p. 816.

ACCIDENTS.					
Total.	Mort.	Incapacité		Incapacité temporaire de plus de 13 semaines.	
		Totale.	Permanente partielle.		
1885..	»	»	»	»	
1888..	121.164	3.692	2.221	11.097	4.221
1890..	149.188	6.323	2.708	22.905	10.378
1895..	205.019	6.448	1.706	67.373	
1900..	310.105	8.567	1.390	97.697	
1905..	414.445	8.928	1.487	130.706	
1909..	—	9.212	1.110	52.707	74.738

b) Statistique financière :

ANNÉES.	CAISSES corporatives.	NOMBRE d'Assurés.	RECETTES.
1885....	57	2.986.248	1.255.330 fr.
1890....	112	13.075.904	53.159.462
1895....	112	17.698.633	92.205.942
1900....	113	18.117.965	131.817.430
1905....	114	19.384.803	323.707.040
1909....	114	23.767.445	265.821.500

DÉPENSES			
ANNÉES.	Totales.	Frais d'administration.	AVOIR.
1885...	1.255.000 fr.	1.230.017 fr.	»
1890...	33.279.582	7.830.313	82.267.215 fr.
1895...	75.622.453	12.569.782	179.745.555
1900...	126.095.836	16.906.386	212.337.489
1905...	196.924.659	26.740.012	323.254.582
1909...	236.342.500	33.510.000	359.929.892

c) Assurance invalidité-vieillesse (1) :

ANNÉES.	NOMBRE d'Assurés.	RECETTES (en milliers de francs).			
		Totales.	Cotisations patronales et ouvrières.	Majorations d'Etat.	Totales.
1891..	11.490.000	126.022	117.365	7.562	23.996
1895..	12.144.500	166.323	128.436	21.166	60.930
1900..	13.015.100	233.838	163.963	38.452	129.966
1905..	13.948.200	312.890	201.602	59.189	216.471
1909..	15.444.300	367.370	235.548	62.150	261.741

(Dépenses en milliers de francs.)

	INDEMNITÉS.	FRAIS d'administration.	CAPITAL.
1891....	19.124	4.874	122.025
1895....	53.351	7.579	516.132
1900....	115.921	14.055	1.057.199
1905....	197.775	18.696	1.546.925
1909....	236.536	25.454	1.967.638

Ces chiffres démontrent avec éloquence l'importance et le développement des institutions d'assurance sociale en Allemagne.

Avant d'examiner dans ses principes généraux chacune des branches maladie, accidents et invalidité-vieillesse, il est indispensable de dire quelques mots au sujet des dispositions générales qui régissent, dans leur ensemble, les institutions de l'assurance impériale.

(1) *Statistisches Jahrbuch.*

CHAPITRE II

Des Institutions de l'Assurance impériale d'après le Code impérial des assurances du 19 juillet 1911.

Le désir du gouvernement impérial allemand, exprimé dans les travaux préparatoires de la loi du 19 juillet 1911, était d'unifier l'assurance sociale et d'organiser un millier environ de bureaux locaux, qui auraient centralisé tout le travail administratif en premier ressort. Mais ce but n'a pas été atteint. Les trois branches : maladie, accidents, invalidité-vieillesse ont été conservées, en principe. Elles ont cependant des organes communs, qui constituent en quelque sorte les cadres où leurs rouages propres sont appelés à se mouvoir. A ce point de vue, on peut dire qu'une unification partielle a été réalisée.

Ces organes communs sont les *offices des assurances*, les *offices supérieurs des assurances*, l'*Office Impérial des assurances* et les *offices des États*. Les deux premières catégories sont des créations de la loi de 1911, les dernières existaient antérieurement.

A.—OFFICES DES ASSURANCES. — (Versicherungsämter). Ils ne constituent pas, en principe, des autorités distinctes, mais bien plutôt, selon l'expression même du législateur, une « section de l'assurance ouvrière » (Abteilung für Arbeiterversicherung), auprès de chaque autorité administrative inférieure (1).

(1) Conseil exécutif de la commune ou *Magistrat*, en Prusse, Maire ou *Burgmeister*, en Province Rhénane, autorité de district ou autorité communale, en Bavière, etc.

Ils administrent conformément aux dispositions légales les affaires de l'assurance impériale et donnent des renseignements sur les matières relatives à cette assurance. Ils peuvent avoir, dans des cas déterminés par la loi, à prêter leur concours aux institutions d'assurance dans les affaires qui concernent celles-ci. Pour ne citer que quelques exemples, un office des assurances statuera sur les contestations entre les caisses de maladie, quant au point de savoir à quelle caisse appartiennent des entreprises ou parties d'entreprises (§ 258), approuvera le règlement spécial élaboré par les caisses de maladie sur l'inscription, le contrôle, la conduite des malades (§ 347), recevra la déclaration d'entreprise faite par tout employeur assujetti à l'assurance-accidents et la notifiera au comité directeur de la corporation intéressée (§§ 653 et 654), statuera définitivement sur les contestations entre patrons et ouvriers au sujet du calcul, de la prise en compte et du remboursement des cotisations d'assurance invalidité-vieillesse (§ 1461) etc.

Chaque office des assurances est présidé par le chef de l'autorité administrative inférieure. Il est adjoint à ce dernier un ou plusieurs suppléants permanents. Dans certains cas déterminés par la loi, des représentants de l'assurance (12 au moins), pris pour moitié parmi les employeurs et pour moitié parmi les assurés, sont appelés à siéger comme assesseurs auprès de l'office des assurances.

Un office des assurances constitue un ou plusieurs *conseils du contentieux judiciaire* (un président, un délégué patron et un délégué ouvrier) et un *conseil du contentieux administratif* (le président de l'office, un représentant patron, un représentant ouvrier et parfois un agent technique ou un fonctionnaire de l'État ou de la commune).

B. — OFFICES SUPÉRIEURS DES ASSURANCES (Oberversicherungsamter).

Ils sont créés, en règle générale, de façon à correspondre au district d'une autorité administrative supérieure (1), ou

(1) Président de gouvernement, en Prusse.

institués spécialement pour certaines exploitations, certains services ou groupes d'exploitations.

L'autorité administrative suprême en détermine le siège et le ressort.

Ils sont tantôt annexés à des autorités supérieures de l'Empire ou des États, tantôt institués comme autorités indépendantes de l'État.

Ils constituent, en matière d'assurance sociale, des autorités supérieures de contentieux administratif et judiciaire et de surveillance. Le plus souvent, ils statuent comme juges d'appel des offices d'assurance.

Un office supérieur des assurances se compose de *membres* (directeur, suppléants, etc.) et d'*assesseurs*. Les premiers sont pris parmi les fonctionnaires publics ; les seconds, normalement au nombre de quarante, sont élus pour moitié parmi les employeurs et pour moitié parmi les assurés.

L'office supérieur comprend une ou plusieurs *chambres du contentieux judiciaire* (un président, un assesseur ouvrier, un assesseur patron) et une ou plusieurs *chambres du contentieux administratif* (président de l'office, un membre et deux assesseurs.)

Il est à remarquer que la représentation ouvrière est assurée dans ces organes, aussi bien dans l'office supérieur que dans l'office du premier degré, mais que l'élément fonctionnaire y domine.

La clef de voûte de l'édifice est l'Office impérial des Assurances.

C. — OFFICE IMPÉRIAL DES ASSURANCES. (Reichsversicherungsamt.)

Sa création remonte à la loi du 6 juillet 1884 sur les accidents.

C'est, en matière d'assurance sociale, l'autorité suprême de contentieux judiciaire et administratif et de surveillance. Il a son siège à Berlin.

Il se compose de *membres permanents* (Ständige mitgliedern) et de *membres temporaires* (Unständige mitgliedern.)

Les premiers sont nommés à vie par l'Empereur sur pré-

sensation du Conseil fédéral. L'Empereur choisit parmi eux les directeurs et les présidents des Sénats. Le Chancelier de l'Empire nomme les autres fonctionnaires de l'Office. (1)

Les membres temporaires sont au nombre de trente-deux et désignés à raison de huit par le Conseil fédéral (six dans son sein), de douze par les employeurs et de douze par les assurés.

L'Office impérial des assurances est divisé en *Sénats du contentieux judiciaire* (composé chacun d'un président, d'un temporaire, de deux fonctionnaires de l'ordre judiciaire, d'un employeur et d'un assuré) et en *Sénats du contentieux administratif* (le président de l'Office, un directeur ou président de Sénat président, un temporaire, un permanent, un employeur et un assuré).

Dans certains cas, l'Office impérial des assurances se constitue en *Grand Sénat* (le président de l'Office, deux membres nommés par le Conseil fédéral, deux juges, deux employeurs et deux assurés).

L'Office impérial est à la fois un tribunal en dernier ressort, une autorité de surveillance investie du droit de prononcer des peines disciplinaires et une assemblée chargée d'édicter des règlements relatifs à l'assurance.

Un service actuariel ou *bureau de calcul* (Rechnungstelle) fonctionne, en outre, auprès de l'Office impérial des assurances. Il est chargé d'exécuter les opérations que la loi lui confie, d'assister l'Office impérial dans ses travaux mathématiques et de technique des assurances.

Les frais de l'Office impérial des assurances sont à la charge de l'Empire, tandis que les frais des autres offices sont supportés par les États confédérés.

D. — OFFICES DES ASSURANCES DES ÉTATS. (Landesversicherungsämter). La loi de 1911 laisse subsister tout office des

(1) Il existait, en 1912, soixante-huit membres permanents dont un président, deux directeurs et vingt-trois présidents de sénats.

assurances d'un État aussi longtemps qu'il compte dans son ressort au moins quatre offices supérieurs des assurances.

L'office des assurances d'État peut remplacer, pour ce ressort, l'Office impérial dans certains cas déterminés par la loi. Les frais en sont à la charge de l'État confédéré. L'office d'État se compose de membres permanents, de membres temporaires et de représentants des patrons et des employés.

Tels sont les rouages généraux qui réalisent entre les trois branches de l'assurance sociale en Allemagne l'unité de fonctionnement au double point de vue de la surveillance administrative et du contentieux. L'existence déjà ancienne de l'assurance allemande, le nombre considérable des assurés ont nécessité la création de ces organes spécialisés, aptes à donner une solution rapide et sûre aux espèces très diverses, souvent délicates, que soulève l'application de la loi.

En France, comme nous le verrons, ce sont les maires et les préfets, sous le contrôle du Ministre du Travail, qui assument la charge de surveiller le fonctionnement de la loi des retraites. En outre, le décret du 16 juillet 1910 a créé un Office national des retraites ouvrières et paysannes.

Quant au contentieux, conformément aux principes de notre droit public, il est partagé entre les autorités administratives et judiciaires (1).

Nous examinerons maintenant dans leurs grandes lignes l'organisation et le fonctionnement de l'assurance-maladie, de l'assurance-accidents et de l'assurance-vieillesse-invalidité-survivants. Nous nous excusons auprès du lecteur si les développements qui vont suivre peuvent sembler une digression, mais nous avons pensé qu'un exposé, du reste très général, des principes essentiels de l'assurance sociale, en Allemagne comme en France, devait nous permettre de faire ressortir avec intérêt les points communs et les différences entre deux législations, et de pénétrer avec plus d'aisance dans les détails de certains mécanismes d'application, où la poste joue un rôle capital.

(1) Ci-dessous, chapitre VII.

CHAPITRE III

L'Assurance contre la maladie en Allemagne (1)

Procurer en temps opportun à l'assuré malade les soins médicaux et pharmaceutiques que nécessite son état, fournir les secours indispensables à son entretien, tel est le but de l'assurance-maladie, la première en date dans l'histoire de l'assurance sociale en Allemagne.

Les lois des 15 juin 1883, 10 avril 1892, 30 juin 1900, 25 mai 1903 sur l'assurance contre la maladie ont été codifiées et modifiées par la loi du 19 juillet 1911. Le livre II de la « Reichsversicherungsordnung » est consacré en entier à l'assurance contre la maladie. Les nouvelles dispositions seront applicables seulement à partir du 1^{er} janvier 1914.

A. — ÉTENDUE DE L'ASSURANCE. — La loi de 1883 admettait déjà deux catégories d'assurés, les assurés *obligatoires* et les assurés *volontaires* ou *facultatifs*. Cette distinction a été conservée par les lois ultérieures, qui ont étendu progressivement le champ de l'assurance. En 1900, ce sont les travailleurs à domicile, en 1903 les employés

(1) BIBLIOGRAPHIE. — Bellom. *Les lois d'assurance ouvrière à l'étranger*, 10 vol., 1892-1909. — Istel. *L'assurance contre la maladie en Allemagne*, thèse, 1905. — Dr Bodiker. *Die Arbeiterversicherung*, 1895. — *Bulletin des assurances sociales*. — *Questions pratiques de législation ouvrière*. — *Bulletin de l'Office du Travail*, — *Sociale Praxis*. — *Ämtliche Nachrichten des Reichsversicherungsamt*. — *Bulletin de l'Office international du travail*. — *Musée social (Mémoires et documents)*, etc.

d'exploitation, en 1911 les ouvriers agricoles, les domestiques, les artistes lyriques ou dramatiques qui ont été appelés à bénéficier du régime de l'assurance-maladie.

Dans le dernier état de la législation, sont assurés contre la maladie :

1° *Sans limitation de salaire*, les ouvriers, aides ou compagnons, les apprentis non rémunérés, les domestiques et assimilés, les ouvriers à domicile, le personnel de la navigation ;

2° *Jusqu'à concurrence d'un salaire annuel maximum de 2.500 marks (3.125 francs)*, les employés d'exploitation, les commis de pharmacie, le personnel théâtral et d'orchestre, les capitaines de navire, les instituteurs et percepteurs (§ 163, R. V. O.). (1)

Peuvent participer *volontairement* à l'assurance, lorsque leur revenu total annuel n'excède pas 2.500 marks (3.125 fr.), notamment les membres non salariés de la famille du patron, les exploitants ou autres chefs d'entreprise qui n'emploient pas régulièrement des personnes soumises à l'assurance ou qui n'en occupent que deux au maximum (§ 176, R. V. O.).

Certaines catégories de travailleurs sont *dispensés* de l'obligation de l'assurance, ce sont les employés temporaires (*vorübergehende Dienstleistungen*), dans la mesure déterminée par le Conseil fédéral ; en outre, mais de plein droit, le personnel de l'Etat ou d'établissements publics, et, sur requête de l'employeur, les ouvriers et domestiques agricoles ou les apprentis. Toutefois, la loi ne dispense ces travailleurs que s'ils sont assurés de recevoir, par ailleurs, des avantages au moins équivalents, en importance et en durée, à l'allocation réglementaire accordée par les caisses de maladie. Le législateur allemand ne perd pas de vue le principe de l'obligation.

Pour la commodité des citations, nous désignerons dorénavant par l'abréviation R.V.O le code impérial des assurances (*Reichsversicherungsordnung*).

B. — ORGANES DE L'ASSURANCE. — Ces organes sont les caisses de maladie. Sont considérées comme telles, d'après la loi de 1911, les *caisses locales* (Ortskrankenkassen), les *caisses rurales* (Landskrankenkassen), les *caisses d'entreprises* (Betriebskrankenkassen), les *caisses de corporations* ou de *gildes* (Innungskrankenkassen).

A côté de ces organes types, la loi allemande laisse subsister sous certaines conditions les *caisses de mines* et un certain nombre d'associations d'assurance mutuelle, dites *caisses libres*. Il en résulte une extrême diversité d'organes, un régime multiforme de groupements locaux et professionnels permettant de donner rapidement les soins et indemnités, d'égaliser les risques, de faciliter la surveillance.

« Le succès si merveilleux des caisses de maladie tient au
« grand nombre de ces institutions. Les ressources sont très
« modestes, elles suffisent tout au plus à assurer le service
« des secours légaux. Mais les bureaux directeurs fonc-
« tionnent au milieu même des ouvriers et comprennent,
« d'ailleurs, en majorité des camarades des assurés. Ils
« peuvent ainsi très bien se renseigner sur l'état de santé
« des malades, distribuer les secours en connaissance de
« cause, et empêcher dans une très large mesure la simu-
« lation ». (1)

Avant la nouvelle législation, le système comprenait essentiellement des caisses locales, groupements professionnels dans une circonscription territoriale donnée (commune ou arrondissement), des caisses de fabriques ou d'entreprises, groupement total des ouvriers d'une même profession ou exploitation, et subsidiairement l'assurance communale, touchant les personnes qui n'étaient rattachées à aucune autre caisse. Les caisses locales et de fabriques constituaient la charpente de l'édifice.

Avec la loi de 1911, le système est quelque peu modifié : il n'y a plus d'assurance communale. Les *caisses locales*

(1) De Saint-Aubert. *L'assurance contre l'invalidité et la vieillesse en Allemagne*, 1900.

générales et les caisses rurales sont établies chacune pour un district déterminé et par décision de l'union communale. Une caisse rurale ne pourra être établie à côté d'une caisse locale générale que si la caisse rurale compte au moins deux-cent-cinquante membres obligatoires. Il pourra être renoncé à la création d'une caisse locale générale à côté de la caisse rurale, avec le consentement de l'autorité administrative supérieure, lorsque la caisse locale ne réunit pas au moins deux-cent-cinquante membres obligatoires. Sont membres de la caisse locale ou de la caisse rurale, instituée pour leur industrie et le lieu de leur travail, les personnes assujetties à l'assurance qui ne font partie ni d'une caisse minière, ni d'une caisse locale spéciale, ni d'une caisse d'entreprise, ni d'une caisse de gildes. Les travailleurs agricoles, les domestiques, les ouvriers ambulants, les artisans à domicile et ceux qu'ils occupent à domicile sont membres des caisses rurales.

Caisse locale générale et caisse rurale jouent l'une vis-à-vis de l'autre un rôle supplétoire. A défaut de caisse locale générale dans un district, les personnes, assujetties à l'assurance, qui auraient dû faire partie de cette caisse locale, seront attribuées à la caisse rurale. De même, à défaut de caisse rurale dans un district, les personnes assujetties à l'assurance qui auraient dû y être affiliées, seront attribuées à la caisse locale générale. Donc, la caisse locale générale, ou à défaut la caisse rurale, constitue la caisse de droit commun.

Les caisses locales instituées avant 1911 pour une ou plusieurs branches d'industrie ou un ou plusieurs genres d'entreprises, de même que pour les assurés d'un sexe seulement (1), pourront être maintenues à côté d'une caisse locale générale. Mais il faut pour cela certaines conditions (§ 240), notamment la caisse locale *spéciale* ne peut être maintenue que si elle compte au moins deux-cent-cinquante membres, si sa continuation ne compromet pas l'existence ou le fonction-

(1) Les caisses locales étaient de beaucoup les plus importantes, 4.752 avec 6.845.000 membres en 1910.

fiement de la caisse locale générale ou de la caisse rurale du district, si ses prestations statutaires atteignent au moins le montant de celles de la caisse locale ou sont ramenées à ce taux dans les six mois, etc.

Appartiennent à la caisse spéciale locale, sans extension possible, les groupes d'assurés pour lesquels, aux termes de ses statuts, la caisse a été créée.

Un employeur peut instituer une *caisse d'entreprise* pour tout établissement où il occupe habituellement au moins cent-cinquante assurés obligatoires et pour toute exploitation agricole ou toute entreprise de navigation intérieure où il occupe habituellement au moins cinquante assurés obligatoires (§ 245). Il peut fonder une caisse commune à plusieurs entreprises. Les assurés obligatoires intéressés peuvent être préalablement entendus. Ce sont des caisses répandues, surtout dans la grande industrie; on en comptait 7.957 avec 3.273.710 assurés en 1910.

Comme pour la caisse locale spéciale, la caisse d'entreprise ne doit pas compromettre l'existence et le fonctionnement de la caisse locale générale ou de la caisse rurale existante.

Il en est de même pour les caisses de *gildes*. Les corporations patronales ou gildes ont, en vertu de l'art. 81 du Code industriel allemand, le droit d'étendre leur sphère d'activité à tout ce qui concerne les intérêts professionnels, spécialement d'établir des caisses destinées à secourir les membres de la corporation ou leur famille et leurs ouvriers, en cas de maladie, de mort, d'incapacité de travail ou de tout autre besoin. Une gilde peut instituer une caisse de maladie, dite *caisse de gilde*, pour les entreprises des membres qui relèvent d'elles (§ 250 R. V. O.). Ces caisses se rencontrent surtout dans la petite industrie. Il y avait 818 de ces caisses, avec 296.521 membres, en 1910.

Il existe enfin des *caisses minières* (Knappschaftsliche krankenkassen), 186, en 1902, avec 671.094 membres), soumises en partie, pour leur création, leur organisation et leur contrôle, à la législation minière des Etats particuliers, et un

certain nombre de *caisses libres agréées* (Ersatzkassen), résultant de l'association spontanée, et que le législateur de 1911, comme celui de 1883, a maintenu dans l'organisation légale de l'assurance-maladie, en déterminant d'une manière précise les conditions que ces caisses doivent remplir pour jouer le rôle d'organes d'assurance obligatoire (Cf. chapitre X, R. V. O.)

Des caisses de maladie qui ont leur siège dans le ressort du même office des assurances peuvent, par décisions conformes de leurs délégués, se constituer en *unions de caisses* (Kassenverbände).

Comment se répartissent les assurés entre ces différentes caisses ?

Un principe de la législation de l'assurance sociale allemande est que le libre choix de l'organe d'assurance n'appartient pas à l'assuré. C'est la loi elle-même qui détermine les rapports entre assureurs et assurés, en spécifiant la caisse à laquelle devra s'affilier l'ouvrier.

Toute personne soumise à l'obligation de l'assurance doit être affiliée à la caisse obligatoire pour l'industrie où elle est occupée. C'est le système de l'*assurance obligatoire à une caisse déterminée* (Zwangskasse) avec possibilité, toutefois, pour toute personne faisant partie d'une caisse libre agréée, de ne pas s'affilier à un organe d'assurance obligatoire (Kassenzwang).

Les assurés obligatoires acquièrent la qualité de membres du jour de leur entrée dans la profession soumise à l'assurance obligatoire, et les assurés volontaires, à partir du jour de leur affiliation à la caisse.

Les patrons sont tenus, sous peine d'amende, de déclarer soit au bureau de la caisse prévu par les statuts, soit à un bureau commun spécial, au plus tard le troisième jour à dater du commencement de l'engagement, et de faire rayer, dans le même délai de trois jours après la cessation de l'engagement, toute personne obligée de s'affilier à une caisse locale, rurale ou de gilde. Ces déclarations d'entrée ou de sortie permettent à la caisse de se tenir au courant du nombre

de personnes assurées et des cotisations qu'elles sont tenues de verser.

Chaque caisse de maladie a des *statuts*, qui sont arrêtés, suivant le cas, par l'union des communes, l'employeur ou l'assemblée générale de la gilde, mais toujours après consultation des intéressés.

Les statuts doivent être soumis à l'homologation de l'office supérieur des assurances. Les caisses de maladie n'en jouissent pas moins d'une certaine autonomie, que la législation de 1911 a très visiblement essayé de restreindre.

C. — ADMINISTRATION DES CAISSES DE MALADIE. — Deux organes, le *comité directeur* (Vorstand) (1) et la *délégation* (Ausschutz) administrent la caisse de maladie; ce sont deux rouages absolument distincts. Les membres de la *délégation* ne peuvent, en effet, appartenir à un comité; s'ils sont élus dans le comité, ils doivent se retirer de la *délégation*.

a) Le *comité directeur* d'une caisse locale se compose de délégués élus séparément dans leurs groupes respectifs par les délégués des employeurs et des assurés avec une proportion de un tiers pour les premiers et deux tiers pour les seconds. Le président d'une caisse locale est choisi, depuis 1911, dans le sein du comité, à la *majorité des voix* tant dans le groupe des employeurs que dans celui des assurés.

Dans les caisses rurales, le président et les autres membres du comité sont choisis par la représentation de l'union des communes. Ces membres doivent appartenir pour un tiers au groupe des assurés ressortissant à la caisse.

b) La *délégation* (2), qui a remplacé l'assemblée générale (Versammlung) d'avant 1911, se compose pour un tiers de

(1) Le mot « Vorstand » serait plus exactement traduit par « direction ». Nous emploierons toutefois de préférence l'expression de « comité directeur » pour éviter, dans les explications qui suivront, la confusion entre ce dernier organisme et la direction supérieure des postes.

(2) Au maximum 90 délégués.

délégués des employeurs et pour deux tiers de délégués des assurés intéressés. Les employeurs et les ouvriers majeurs appartenant à une caisse locale choisissent leurs délégués dans leur groupe respectif. Les élections se font séparément sous la direction du comité. En ce qui concerne les caisses rurales, c'est la représentation de l'union des communes qui élit les délégués des employeurs intéressés et des membres assurés de la caisse, dans leurs groupes respectifs.

Dans une caisse d'entreprise, le comité et la délégation sont composés de l'employeur ou de son délégué et de représentants des assurés. Les assurés majeurs choisissent dans leur sein leurs représentants à la délégation ; ces derniers élisent, au sein des assurés, les membres du comité directeur.

Pour les caisses de gilde, c'est la gilde elle-même qui nomme le président. La loi de 1911 a introduit ici une innovation qui donne à l'influence patronale une place importante dans l'administration de ces caisses.

« Si, en effet, les statuts portent que les employeurs et les
« assurés payeront respectivement la moitié des cotisations, ils
« auront respectivement le droit de désigner la moitié des
« membres des représentants dans la délégation, et ces délé-
« gués désigneront respectivement la moitié du nombre des
« membres du comité » (§ 341, al. 2, R. V. O.).

En principe, c'est le comité directeur qui administre la caisse, et toutes les affaires dont la gestion n'incombe pas au comité d'après la loi, les statuts ou les règlements intérieurs sont du ressort de la délégation. Quelques affaires sont réservées à cette dernière, notamment l'établissement du budget et du compte annuel, la révision des statuts, etc. C'est également la délégation qui règle ce qui concerne l'inscription, le contrôle et la conduite des malades à l'aide d'un règlement spécial ou qui doit approuver, dans certains cas, les actes du comité directeur.

Nous avons vu (1) que la loi de 1911 avait tendu très nettement à enlever en réalité aux mains des organisations

(1) Ci-dessus page 53.

syndicales l'administration des caisses de maladie. Cette tendance s'est manifestée dans le mode d'élection du président du comité directeur. Nous la retrouvons non moins accentuée quand il s'agit de conférer les charges des fonctionnaires et de ceux des employés tombant sous l'application du règlement intérieur qui sont rémunérés aux frais de la caisse de maladie. Cette collation, n'a lieu qu'en vertu de *décisions conformes des deux groupes du comité directeur* (§ 349, al. 1^{er}). On a dit que c'était pour empêcher la social-démocratie de caser dans des postes rétribués des agitateurs, dont on soupçonnait la partialité dans la distribution des secours. Il est de toute évidence que la disposition du § 349 est surtout une machine de guerre du gouvernement impérial contre les social-démocrates.

D. — RESSOURCES DE L'ASSURANCE-MALADIE. — Les ressources sont constituées par les cotisations des employeurs et des assurés (1). Les assurés obligatoires payent les deux tiers et leurs employeurs un tiers des cotisations (§ 584) (2).

Les statuts peuvent établir une graduation du taux des cotisations suivant les branches d'industrie ou les genres de travaux des assurés et augmenter la contribution de l'employeur en ce qui concerne certaines industries où le risque de maladie est considérablement plus élevé.

Les cotisations doivent être calculées en centièmes du *salaire de base* (3), de telle façon qu'en y ajoutant les autres recettes, elles puissent suffire à faire face aux obligations, régulières de la caisse. Lors de la création de la caisse, les cotisations ne peuvent être fixées à plus de 4 1/2 0/0 du salaire de base que si la chose est nécessaire pour couvrir le minimum des prestations à la charge de cette caisse. Ces cotisations ne pourront être portées au-dessus de ce taux que pour assurer

(1) Toutefois, les assurés volontaires supportent seuls leur cotisation.

(2) En ce qui concerne les caisses de guildes, les statuts peuvent établir que les employeurs et les assurés obligatoires payeront chacun la moitié des cotisations.

(3) Salaire quotidien moyen des catégories d'assurés pour lesquels la caisse est instituée. (§ 180).

le minimum des prestations régulières ou par décision prise d'un commun accord par les employeurs et par les assurés dans la délégation (§ 388).

Si les recettes ne suffisent pas à couvrir les dépenses, y compris les prélèvements pour le fonds de réserve, il y aura lieu, ou bien de diminuer les prestations de la caisse jusqu'au minimum légal, ou bien d'augmenter les cotisations. Dans le cas contraire (excédents des recettes sur les dépenses), pourvu que le fonds de réserve atteigne le double du minimum légal, il pourra être procédé à une diminution des cotisations ou bien à une augmentation des allocations de la caisse, après révision des statuts.

Le *fonds de réserve* doit correspondre toujours au moins à la moyenne des dépenses des trois dernières années. Il est alimenté par un prélèvement de un vingtième au minimum du montant annuel des cotisations.

E. — RECOUVREMENT DES COTISATIONS. — Les cotisations sont payées aux échéances fixées par les statuts et qui ne peuvent être espacées de plus d'un mois; les employeurs sont tenus de verser à la caisse les cotisations dues par eux pour les ouvriers assurés obligatoires (1) qu'ils occupent.

Les assurés obligatoires sont tenus de laisser *précompter* leurs cotisations sur leur salaire. Les employeurs n'ont, du reste, pas d'autres moyens de se récupérer. En vue de ne pas imposer une surcharge trop lourde à l'ouvrier, les retenues du chef des cotisations doivent être réparties également entre les périodes de salaire auxquelles elles correspondent.

Les patrons sont solidairement responsables du paiement de la totalité des cotisations, lorsqu'un assuré est lié en même temps par plusieurs contrats de travail soumis à l'assurance.

Il y a là tout un réseau d'obligations légales qui déterminent un fonctionnement rigoureux et sûr de l'assurance.

(1) Les assurés volontaires versent leurs cotisations aux mêmes dates. Le patron, vis à vis de l'établissement d'assurance, est considéré comme seul débiteur.

F. — EMPLOI DES FONDS. — Le législateur allemand a pris, en outre, toutes les précautions pour mettre les caisses de maladie (comme les autres institutions d'assurance) à l'abri des spéculations hasardeuses. C'est ainsi que les fonds disponibles des caisses de maladie peuvent être mis en dépôt dans les caisses d'épargne publiques ou bien placés conformément aux dispositions régissant les biens des mineurs (art. 1807-1808 du code civil : créances hypothécaires, fonds d'Etat, etc.).

La nature et la forme de la *comptabilité* des caisses de maladie sont déterminées par le Conseil fédéral, et chaque caisse est tenue de fournir à l'Office des assurances un arrêté de compte et des relevés statistiques.

Les ressources des caisses ne peuvent être utilisées que pour le service des prestations accordées conformément aux statuts, pour constituer la réserve, pour couvrir les frais d'administration et, en général, pour des buts de prévention de maladie. Il nous reste maintenant à examiner succinctement quel est l'objet de l'assurance-maladie, la nature, les modalités, l'étendue des prestations fournies par les caisses dont nous venons d'analyser le mécanisme.

G. — OBJET DE L'ASSURANCE. — D'une manière générale, l'assurance-maladie a pour objet de secourir les ouvriers en cas de maladie, même si celle-ci n'entraîne aucune incapacité de travail, ou en cas d'incapacité de travail provenant de la maladie.

Les prestations fournies peuvent se grouper en trois catégories.

1^o *Indemnités et secours en cas de maladie*. Ce sont :

a) Des secours en nature (1) donnés depuis le début de la maladie (soins médicaux et médicaments, lunettes, bandages herniaires et autres remèdes).

(1) La loi de 1911 a tranché la question controversée du libre choix du médecin (*Freiartzwahl*). Des contrats écrits lient la caisse avec des médecins agréés. L'assuré a le choix entre trois de ces médecins au moins, ou entre tous, mais seulement dans ce dernier cas, s'il accepte de payer les frais supplémentaires.

b) Un secours pécuniaire (Krankengeld) pour chaque jour ouvrable, égal à la *moitié* du salaire de base (1) lorsque la maladie entraîne l'incapacité de travail de l'assuré. Ce secours est accordé à partir du quatrième jour qui suit le début de la maladie ou, lorsque l'incapacité ne se produit qu'ultérieurement, à partir du jour où elle se manifeste.

Le malade peut encore recevoir des soins à domicile, mais avec son consentement. Le secours pécuniaire subit alors une réduction d'un quart.

Les secours cessent au plus tard à l'expiration de la *vingt-sixième semaine* qui suit le commencement de la maladie, ou, si le secours pécuniaire n'est accordé qu'à partir d'une date ultérieure, à l'expiration de la vingt-sixième semaine qui suit cette date.

En cas d'hospitalisation, il est alloué aux membres de la famille que l'assuré a entièrement ou en grande partie entretenue jusqu'alors avec son salaire 50 0/0 du secours pécuniaire dû pour la maladie.

La loi prévoit une série de modalités que les statuts de chaque caisse peuvent donner aux secours en étendue et en durée (Cf. §§ 187 et suivants.)

2° *Secours en cas d'accouchement* (Wochenhelf). — Afin d'éviter les adhésions *in extremis* pour la garantie d'un risque qui n'échappe pas à toute prévision, une condition de stage est ici imposée par la loi pour l'allocation des secours. Il faut, en effet, que la femme en couche ait participé, durant six mois au moins, à l'assurance impériale contre la maladie ou à une caisse de maladie d'ouvriers mineurs. Ce secours est égal au secours hebdomadaire de maladie en *espèces*, pour huit semaines, dont six au moins doivent tomber dans la période postérieure à l'accouchement. La femme en couches peut consentir à l'hospitalisation dans une « maternité », au lieu et

(1) Le salaire de base est généralement fixé par les statuts à la moitié du salaire quotidien moyen des catégories d'assurés pour lesquels la caisse est instituée, à concurrence de 5 marks par jour de travail.

place du secours pécuniaire ; elle peut également être soignée à domicile, mais avec une réduction de 50 0/0 du secours en argent.

3^e *Frais funéraires* (Sterbegeld). — En cas de décès d'un assuré, il est alloué une indemnité funéraire s'élevant à vingt fois le montant du salaire de base. Cette indemnité est d'abord affectée au remboursement des frais d'enterrement. L'excédent, s'il y en a un, est payé successivement au conjoint survivant, aux enfants, au père, à la mère, aux frères et sœurs qui y avaient droit, lorsqu'au moment du décès ils vivaient en communauté domestique avec le défunt.

Les secours de maladie payés par les caisses de maladie en 1910 se répartissaient ainsi :

Honoraires.....	76.400.000 marks.
Frais pharmaceutiques.....	48.200.000 —
Secours pécuniaires.....	135.900.000 —
Secours de maternité.....	6.000.000 —
Indemnité funéraire.....	7.500.000 —
Frais d'hospitalisation.....	45.300.000 —
Assistance des convalescents.....	2.000.000 —
Total.....	321.300.000 marks.

Les frais d'administration se sont élevés à 25.000.000 marks environ et les journées de maladie à 113.530.003.

Il convient de remarquer que, pour l'obtention des divers secours ou indemnités, aucun stage n'est imposé par la loi allemande, pour toutes les personnes assujetties à l'assurance. « Le droit aux prestations régulières commence dès leur affiliation » (§ 206). Pour les assurés volontaires seulement, les statuts peuvent imposer un stage de six semaines. Une réserve est également à faire en ce qui concerne le stage de six mois imposé pour l'obtention des secours d'accouchement.

Le droit au secours est incessible et insaisissable, mais il se prescrit par deux ans à dater du jour où il est ouvert.

Des dispositions spéciales s'appliquent aux personnes occupées dans l'agriculture, aux domestiques, aux travailleurs temporaires dans les entreprises ambulantes, aux artisans à domicile et aux apprentis.

En définitive, affiliation des assurés aux caisses de maladie, organes d'un caractère local, administration de ces organes par un comité directeur et une délégation, où les intéressés sont représentés, paiement des cotisations par les assurés pour deux tiers, pour les employeurs pour un tiers, donnant droit aux indemnités et aux secours en cas de maladie, aux secours en cas d'accouchement et aux frais funéraires, tels sont les lignes essentielles de l'assurance contre la maladie en Allemagne. Nous verrons comment, en France, le législateur a laissé aux sociétés de secours mutuels le soin de garantir les travailleurs contre ce risque, mais sans principe d'obligation, ce qui rend le système inefficace.

Quoiqu'il en soit, à aucun moment du fonctionnement de l'assurance allemande contre la maladie, l'Administration postale n'intervient, ni dans le paiement des secours pécuniaires, effectués directement par les caisses, ni dans le recouvrement des cotisations.

L'assurance-maladie, comme nous venons de le voir, a pour unité l'établissement local, administré et contrôlé par les élus des assurés et des patrons. Dès lors, la participation de la poste est inutile, elle ne pourrait que compliquer le mécanisme administratif.

Il n'en reste pas moins que l'examen rapide des principes généraux de cette branche d'assurance sociale s'imposait, d'abord par l'application qui en est faite à une importante fraction du personnel des postes en Allemagne et, en outre, par les liaisons qu'elle présente avec l'assurance-accident et l'assurance-invalidité, qu'il nous reste maintenant à examiner.

CHAPITRE IV

L'assurance contre les accidents du travail en Allemagne (1)

En Allemagne, l'assurance contre les accidents du travail a pour but de venir en aide soit aux ouvriers blessés qui survivent, soit à la veuve et aux orphelins des blessés qui ont succombé, soit aux ascendants dont la victime était le soutien.

Tout accident du travail confère à l'ouvrier blessé un droit à indemnité, sauf le cas de faute intentionnelle de la victime. La loi impériale du 6 juillet 1884 (complétée par les lois des 28 mars 1885, 11 juillet 1887, 5 mai 1886 et 13 juillet 1887), a substitué au régime de la responsabilité du patron celui du risque professionnel et celui de l'assurance obligatoire. Tous ces textes ont été refondus le 30 juin 1900 et codifiés par la loi du 19 juillet 1911 (livre III).

Le code des assurances n'a, d'ailleurs, pas fait subir à cette branche des modifications essentielles. La nouvelle législation est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1913.

A.) ETENDUE DE L'ASSURANCE. — Seuls, d'après la loi de 1884, les ouvriers industriels étaient soumis au régime de l'assurance. Puis les lois postérieures en ont étendu le bénéfice aux ouvriers des exploitations des chemins de fer, des administrations des postes et des télégraphes, de la marine et de la guerre, aux ouvriers des exploitations agricoles et forestières,

(1) *BIBLIOGRAPHIE*. — M. Bellom, *op. cit.*, première et cinquième parties. — Sachet, *Législation des accidents du travail*. — Esmein, *Annuaire de législation étrangère*, 1884. — Cf. aussi les revues citées p. 47, en note.

des entreprises de transport terrestres ou fluviales et des entreprises de construction, enfin aux gens de mer.

Sont assurés, sans limitation de salaire, les ouvriers, aides, compagnons, apprentis et, à condition que le traitement annuel ne dépasse pas 5.000 marks (1), les employés d'exploitation, lorsqu'ils sont occupés dans les industries assujetties (cf. §§ 537 et 544 R. V. O.).

Les pêcheurs et artisans travaillant pour leur compte, les employés de commerce et les domestiques restent en dehors du régime nouveau.

Toutefois, cette exclusion n'est pas absolue en ce qui concerne les petits patrons et artisans et les employés.

D'une part, en effet, les entrepreneurs, ainsi que les pilotes de la navigation intérieure qui exercent leur industrie pour leur propre compte, peuvent s'assurer *volontairement* contre les suites des accidents du travail, à condition que leur profit annuel ne dépasse pas 3.000 marks ou qu'ils n'occupent pas régulièrement plus de deux ouvriers assujettis à l'assurance (§ 550, al. 2).

Les statuts corporatifs peuvent également autoriser à contracter l'assurance, soit les patrons, lorsque leur profit annuel dépasse 3.000 marks ou lorsqu'ils occupent régulièrement au moins trois ouvriers salariés assujettis à l'assurance (§ 550, al. 2), soit certaines catégories d'employés (§ 552).

D'autre part, les statuts peuvent étendre l'obligation de l'assurance aux chefs d'entreprise dont le profit annuel ne dépasse pas 3.000 marks ou qui n'occupent pas régulièrement plus de deux ouvriers salariés, aux artisans à domicile, relevant d'une exploitation assujettie, sans considération du nombre d'ouvriers occupés par eux, et, même s'ils fournissent la matière première, aux employés d'exploitation dont le traitement annuel est supérieur à 5.000 marks (§ 548).

Ainsi se trouvent bénéficier de l'assurance-accidents, en 1911,

(1) La loi de 1911 a élevé la limite de 3.000 à 5.000 marks.

27 millions 1/2 de personnes (1), soit près de la moitié de la population totale de l'Empire. Sur ce nombre, les ouvriers des exploitations agricoles et forestières représentent 17 millions, contre 9 millions aux ouvriers industriels.

Ces quelques chiffres donnent une idée de l'importance des charges financières qu'entraîne en Allemagne l'assurance contre les accidents. De là, la nécessité d'instituer des établissements comprenant chacun un nombre considérable d'assurés. Ces organes n'ont pas besoin d'être locaux comme pour l'assurance maladie. Les victimes d'accidents, en effet, sont faciles à surveiller, et ici la simulation est moins à redouter.

Aussi, le législateur allemand a-t-il adopté un système approprié d'assurance mutuelle entre les chefs des entreprises assujetties à l'assurance. Les patrons sont groupés en *associations professionnelles* (*berufsgenossenschaften*) ou plus brièvement *corporations*. Il existe en Allemagne, comme dans beaucoup d'autres pays industriels, un assez grand nombre de syndicats de métiers et d'industries, fondés pour l'étude et la défense des intérêts communs et professionnels de leurs membres. On en a fait la base de l'organisme appelé à mettre en œuvre les prescriptions de la loi sur l'assurance contre les accidents.

B. ORGANES DE L'ASSURANCE. — Les associations professionnelles sont établies chacune pour un district déterminé et comprennent, dans ce district, toutes les exploitations de la branche d'industrie pour laquelle elles sont créées. Ce système, s'il contribue à rendre le contrôle moins effectif qu'avec des associations territoriales (Autriche), présente l'incontestable avantage de faciliter l'établissement des bases scientifiques de l'assurance, par suite de la similitude des risques qui affectent une corporation déterminée.

Sont maintenues les associations établies en vertu des lois sur l'assurance contre les accidents antérieurement à la loi de 1911.

(1) *Ämtliche Nachrichten des Reichsversicherungsamts*, février 1912.

L'Empire ou le Conseil fédéral est l'institution chargée de l'assurance, lorsque l'exploitation se fait pour son compte (Administration des postes et des télégraphes, Marine, Guerre, Chemins de fer, etc.). Il en est de même pour les communes, unions de communes ou autres organismes publics pour certains travaux (§ 628 R. V. O.).

Il y avait en Allemagne, en 1911, 66 corporations industrielles groupant 725.109 exploitations, 48 corporations agricoles et forestières avec 5.434.100 exploitations, 210 administrations d'Empire et d'Etat, 346 administrations provinciales ou communales chargées de l'assurance contre les accidents.

Au début de chaque exercice annuel (1), des modifications peuvent être apportées à la composition des corporations (réunion de plusieurs corporations, transfert de certaines branches d'industries ou de certaines parties de territoire à une autre corporation, constitution d'une corporation nouvelle). Les décisions à intervenir sont prises par les assemblées corporatives intéressées et doivent être approuvées par le Conseil fédéral. C'est l'Office impérial des assurances qui prépare la décision du Conseil fédéral ; le sénat du contentieux administratif est entendu. Le Conseil fédéral peut, à la requête de l'Office impérial des assurances, dissoudre une corporation, si celle-ci devient incapable de remplir les obligations qui lui incombent en vertu de la loi.

Les corporations sont de véritables sociétés douées de la personnalité civile, pouvant acquérir et posséder sous leur nom propre, contracter des engagements et ester en justice.

Est membre de droit de la corporation tout exploitant d'une entreprise de la branche d'industrie pour laquelle la corporation a été établie. Mais il faut que l'entreprise ait son siège dans la circonscription de la corporation. C'est le système de la *caisse obligatoire* (zwangkasse).

L'affiliation commence avec l'ouverture de l'exploitation ou

(1) L'exercice financier pour les assurances sociales coïncide avec l'année civile (§ 164 R. V. O.).

à partir du moment où elle est assujettie à l'obligation de l'assurance.

En vue de déterminer les établissements soumis à l'obligation de l'assurance, tout chef d'entreprise est tenu, sous peine d'amende (100 marks), dans le délai d'une semaine à partir du moment où il est devenu membre d'une corporation, de produire à l'office des assurances dans le district duquel l'entreprise a son siège une déclaration indiquant :

1^o L'objet et la nature de l'exploitation ;

2^o Le nombre des personnes assurées ;

3^o La corporation à laquelle l'entreprise appartient et, en outre, depuis 1911, le jour de l'ouverture de l'exploitation ou le moment où commence l'obligation de l'assurance.

Il est donné récépissé de cette déclaration et notification en est faite par l'office des assurances à la direction de la corporation intéressée. Cet office procède lui-même à la notification des entreprises non déclarées. Sur la base des états fournis par l'office impérial des assurances et des notifications ultérieures, chaque comité directeur d'une corporation tient une *liste des entreprises*. Celles-ci peuvent être réparties entre plusieurs sections. Les membres sont portés sur la liste des entreprises après vérification des conditions établissant qu'ils sont assurés. Il leur est délivré un certificat d'affiliation et un recours devant l'office supérieur des assurances leur est ouvert contre l'immatriculation ou le refus d'immatriculation. Des dispositions sont prises par le législateur en vue d'assurer la tenue à jour des listes d'entreprises, en cas de remplacement de patron ou de changements apportés à une entreprise ou à son affiliation à une corporation (1).

(1) La classification des entreprises se fait conformément aux groupes, classes et ordres de la statistique professionnelle de l'Empire (cf. M. Bellom, *op. cit.*, première partie, page 141 et s.). Au début de chaque année, les « Amtliche nachrichten » organe officiel de l'Office impérial des assurances, publient le tableau des corporations avec leur numéro d'ordre, leur nom, les branches d'industrie qu'elles renferment, leur siège, leur ressort et, le cas échéant, le nombre des sections. Les établissements relevant de l'Administration des postes et télégraphes sont répartis en trois groupes correspondant le premier au service de l'Empire, le deuxième au service de la Bavière, le troisième à celui du Wurtemberg. Les sièges respectifs sont à Berlin, à Munich et à Stuttgart.

C. ORGANISATION ADMINISTRATIVE DES ASSOCIATIONS PROFESSIONNELLES. — Comment sont administrées les corporations ? Deux organes essentiels fonctionnent dans les corporations : l'*assemblée corporative* (Genossenschaftsversammlung) et la *direction* ou *comité directeur* (Vorstand) (1).

1^o L'*assemblée corporative* a pour rôle essentiel d'arrêter les statuts dans lesquels sont réglées l'administration intérieure et la gestion des affaires de la corporation. Le § 677 énumère un certain nombre de dispositions que les statuts doivent contenir (nom, siège et circonscription de la corporation, constitution, droits et obligations du comité directeur, mode de convocation et de délibération de l'assemblée corporative, droit de vote des membres, procédure, etc.).

Les statuts peuvent également prescrire que l'assemblée corporative se composera de délégués, que la corporation sera divisée en sections locales, que des hommes de confiance (vertrauensmänner) seront nommés à titre d'organes locaux. La délimitation des districts et l'élection des hommes de confiance et de leurs suppléants peuvent être déléguées par l'assemblée corporative au comité directeur de la corporation ou de la section.

Les statuts doivent être approuvés par l'Office impérial des assurances, avec recours au Conseil fédéral en cas de refus d'approbation. Le refus doit toujours être motivé. Toute modification doit également être approuvée. En cas d'approbation des statuts, le *Reichsanzeiger* (Moniteur de l'Empire) doit publier les décisions relatives au nom et au siège de la corporation, ainsi qu'aux circonscriptions des sections. A l'assemblée corporative sont réservés l'élection des membres du comité directeur, les modifications des statuts, l'examen et l'approbation du compte annuel (à moins que ces attributions n'aient été conférées par l'assemblée corporative à une délégation spéciale), la fixation du montant des indemnités pour perte de temps et pour frais de voyage qui doivent être allouées aux membres des organes de la corporation.

(2) Cf. p. 53, note 1.

2^a *Comité directeur* (1). Au comité directeur est réservée l'administration de la corporation, sauf, dit le § 683, « disposition contraire dans la loi ou les statuts ».

Sa composition, ses droits et ses obligations sont déterminés par les statuts. C'est le pouvoir exécutif de la corporation. Le comité directeur a qualité pour représenter la corporation dans les actes judiciaires et extra-judiciaires, pour l'obliger par ses actes dans les limites légales et statutaires.

Les membres du comité directeur, les hommes de confiance, les délégués à l'assemblée corporative exercent leurs fonctions gratuitement, à titre honorifique. C'est un principe applicable aux autres branches d'assurance et que le législateur a consacré dans le § 21 de la loi de 1911. Les institutions d'assurance remboursent seulement aux élus leurs frais et aux représentants des assurés leur salaire perdu, sous forme de somme fixe pour perte de temps. Les membres des organes de l'assurance sont responsables vis-à-vis de l'institution d'assurance de la fidélité de leur gestion, comme un tuteur à l'égard de son pupille. Chaque corporation utilise, en outre, un certain nombre d'employés et de fonctionnaires rétribués (innovation de la loi de 1911), dont les conditions d'engagement et la situation juridique sont déterminées dans un règlement de service arrêté par l'assemblée corporative.

Les organes de la corporation ont un rôle essentiel dans l'établissement des *tarifs de risques*. En vue de fournir une base certaine au calcul de la part afférente à chaque établissement dans les charges totales, il importe d'établir une classification des établissements d'après les risques plus ou moins grands qu'ils présentent. De là l'obligation, pour l'assemblée corporative (2), d'établir pour les entreprises affiliées à la cor-

(1) L'assemblée corporative constituante désigne un comité provisoire (un président, un secrétaire, trois assesseurs), chargé de gérer les affaires de la corporation jusqu'à ce que le service soit assuré par le comité directeur élu en vertu de statuts valables.

(2) L'assemblée peut déléguer à une commission ou au comité directeur l'établissement et la modification du tarif de risques.

puration des classes de risques, A, B, C, D, etc., avec un coefficient de risques 10, 20, 30, 40 etc., correspondant au degré du risque d'accident inhérent à chacune d'elles. Les cotisations à payer seront graduées d'après le tarif de risques. Ce dernier doit être révisé au moins tous les cinq ans. Il est soumis, ainsi que toute modification y relative, à l'approbation de l'Office impérial des assurances. Les exploitations affiliées à la corporation sont réparties dans chaque classe suivant un numéro d'ordre. Cette répartition se fait par les organes de la corporation conformément aux dispositions des statuts, sauf recours du chef d'entreprise.

D. OBJET DE L'ASSURANCE. — L'assurance-accident a pour objet la réparation du dommage causé par la mort ou une blessure corporelle (§ 555). Mais il faut qu'il y ait eu accident, que cet accident se soit produit dans l'exploitation (bei dem Betriebe), que le blessé appartienne à une profession assujettie, que le blessé ou ses survivants n'aient pas provoqué intentionnellement l'accident.

L'indemnité est due sans qu'on ait à rechercher les causes de l'accident.

Depuis 1900, l'indemnité peut être refusée ou réduite lorsque la victime s'est attiré l'accident en commettant un crime ou un délit intentionnel établis par un jugement pénal. Le législateur ne s'occupe pas, comme dans la loi française, de la faute lourde ou de la faute inexcusable.

TAUX DES INDEMNITÉS. — En cas de blessure, il est alloué à la victime depuis le commencement de la *quatorzième semaine* après l'accident :

1^o *Le traitement de la maladie*, qui comprend non seulement le traitement médical proprement dit, mais, en outre, les médicaments et autres moyens curatifs, de même que tous moyens auxiliaires propres à assurer le succès du traitement et à atténuer les conséquences de la lésion (béquilles, appareils de soutien et autres).

2^o *Une rente* s'élevant, en cas d'incapacité totale de travail, aux deux tiers du salaire annuel (vollrente) et, en cas d'incapacité partielle, à une partie de la rente entière correspondant

à la réduction de la capacité (rente partielle, teilverrente). C'est sur le taux de cette réduction que s'élèvent la plupart des contestations.

Depuis 1900, la rente doit être élevée à concurrence du salaire annuel, si, par suite de l'accident, le blessé se trouve dans un état tel qu'il ne puisse subsister sans le secours d'autrui. Si le blessé au moment de son accident est déjà frappé d'une incapacité complète de travail, il aura droit seulement aux frais médicaux et pharmaceutiques. Mais, si en pareil cas il est complètement dénué de ressources, au point qu'il ne puisse vivre sans les soins et l'assistance d'autrui, il lui sera servi une rente qui pourra s'élever jusqu'à la moitié de la rente entière.

La rente est, dans tous les cas, calculée d'après le montant de la rémunération annuelle que le blessé a touchée, pendant la dernière année de l'entreprise. On prend comme salaire de base le plein salaire jusqu'à 1.800 marks, le surplus ne comptant que pour un tiers (texte de 1911).

La rente est, d'ailleurs, toujours revisable (§ 609) dans les deux premières années qui suivent l'accident, suivant l'évolution que subit l'importance de la réduction de la capacité de travail (1). Toutefois, si une rente permanente a été définitivement fixée dans ces deux années, ou si ce délai est écoulé, une nouvelle fixation ne peut être faite ou proposée qu'à des intervalles d'au moins un an.

L'assurance-accident, avons-nous dit, n'intervient qu'à partir de la treizième semaine. Cela ne veut pas dire que jusqu'à cette époque le blessé soit privé de tout secours ; les diverses branches d'assurances sociales, en Allemagne, se complètent et se pénètrent.

Si le blessé est assuré contre la maladie, jusqu'à la fin de la treizième semaine, les frais médicaux et pharmaceutiques et l'indemnité journalière sont payés par les caisses de maladie, et ce n'est qu'à partir de cette date que l'assurance-accident

(1) On ne distingue pas, comme en France, selon le caractère temporaire ou permanent de l'incapacité,

entre en jeu. De plus, à partir du commencement de la cinquième semaine qui suit l'accident jusqu'à l'expiration de la treizième semaine, le secours pécuniaire de maladie doit être porté au deux tiers au moins du salaire de base (1).

Si le blessé n'est pas assuré contre la maladie, c'est le chef d'entreprise qui est tenu de procurer les secours de maladie jusqu'à l'expiration de la treizième semaine. La corporation peut prendre à sa charge la totalité ou une partie des prestations incombant au chef d'entreprise. Elle a, d'ailleurs, un droit de contrôle sur le traitement du blessé par les caisses de maladie (visite par un médecin, renseignements sur l'état de santé).

Le droit au secours pécuniaire de maladie peut enfin cesser avant la fin de la treizième semaine et le blessé se trouver en état d'incapacité de travail; la rente doit alors lui être fournie à partir du jour où cesse le droit au secours pécuniaire de maladie.

ACCIDENT SUIVI DE MORT. — En cas de décès, il est, en outre, alloué :

1° *A titre d'indemnité funéraire, la quinzième partie de la rémunération annuelle (avec minimum de 50 marks).*

2° *Une rente aux survivants, à partir du décès.*

La quotité et la durée de cette rente varient suivant les cas.

Si le défunt laisse une veuve ou des enfants, la rente s'élève au cinquième de la rémunération annuelle.

Pour la veuve, jusqu'à son décès ou à son remariage (2).

(1) La loi a prévu le cas où la caisse de maladie dépasserait les prestations qu'elle est tenue de fournir de par la loi ou les statuts. L'excédent est alors remboursé par l'association professionnelle, au cas où une indemnité doit être allouée au blessé à l'expiration de la treizième semaine, et dans les autres cas par les entrepreneurs. Toutefois, les statuts peuvent porter que la corporation doit restituer le surplus dans tous les cas.

(2) En cas de nouveau mariage, la veuve reçoit pour solde les $\frac{3}{5}$ du salaire annuel. Elle est exclue de tout droit, si le mariage n'a été contracté qu'après l'accident.

Pour chaque enfant, jusqu'à l'accomplissement de sa quinzième année.

Si la femme tuée dans un accident était mariée, mais servait par son travail à faire vivre sa famille exclusivement ou principalement, à raison de l'incapacité de travail de son conjoint, le veuf et chaque enfant reçoivent respectivement la même rente que ci-dessus et aux mêmes conditions.

Si le défunt laisse des parents en ligne ascendante, une rente, égale au total au cinquième du salaire annuel, est allouée à ces derniers tant qu'ils sont dans le besoin.

Un autre cinquième est également alloué aux petits enfants sans parents en cas de besoin.

Il faut, dans les deux cas, que l'entretien des uns et des autres dépende du défunt en tout ou en partie au moment du décès.

« La totalité des rentes combinées du conjoint survivant et
« des enfants ne doit pas dépasser 60 0/0 du salaire annuel,
« sinon les rentes sont réduites à due concurrence et unifor-
« mément pour les conjoints et pour les enfants. Les parents
« de la ligne ascendante n'ont de droits que pour autant que
« le montant maximum ne soit pas totalement assigné aux
« conjoints et aux enfants; les petits enfants n'ont de droits
« que pour autant que le montant maximum des rentes ne soit
« pas totalement assigné aux prénommés ». (§ 595, al. 1^{er}).

En cas de décès d'un survivant, les rentes des autres ayants-droit sont augmentées jusqu'à concurrence du montant maximum.

Le traitement médical et la rente peuvent être remplacés par le traitement et l'entretien gratuit dans un établissement hospitalier, avec le consentement du ménage du blessé, s'il en a un. La corporation peut accorder aussi le traitement à domicile.

Telles sont les allocations que procure aux blessés l'assurance contre les accidents.

Le paiement des indemnités est effectué sur mandat du comité directeur de la corporation par l'administration des postes et par le bureau de poste dans le district duquel le béné-

ficiaire a sa résidence. Ce rôle de la poste sera examiné en détail dans les chapitres X et XI. Auparavant, il convient de terminer cette étude rapide de l'assurance-accident par un exposé du système financier des « Berufsgenossenschaften ».

En d'autres termes, comment sont constituées les ressources de l'assurance et quel est le mode de répartition des charges entre les divers établissements d'une corporation ?

E. ORGANISATION FINANCIÈRE DES ÉTABLISSEMENTS D'ASSURANCE CONTRE LES ACCIDENTS. — « Les ressources destinées à couvrir les dépenses à la charge des corporations sont constituées par des cotisations réparties entre les affiliés » (§ 731, al. 1).

Les cotisations des membres sont *annuellement réparties* sur la base des traitements et salaires gagnés dans leurs entreprises par les assurés et sur la base du tarif de risques (gefahrenentarif). Les traitements et salaires qui, pendant la période de cotisation, dépassent le montant annuel de 1.800 marks (texte de 1911) ne sont pris en compte, pour le surplus, qu'à concurrence d'un tiers.

Ainsi le législateur allemand s'est arrêté au système de la *répartition* (Unlagenverfahren) qui consiste à répartir, pour chaque exercice, entre les établissements, ce qui est nécessaire pour payer les sommes exigibles par suite des accidents de l'année ou des années précédentes ou pour frais d'administration de l'année. Ce système s'oppose à celui de la *capitalisation* ou de la *couverture* (Deckungsverfahren) (1), dans lequel les contributions portent sur les seuls accidents ayant pris naissance dans l'année, mais doivent représenter en capital une somme nécessaire pour pouvoir, d'après les calculs techniques et en tenant compte des intérêts, supporter les conséquences présentes et futures de ces accidents.

Le système allemand a été fort critiqué, principalement lors de la révision de 1900. On a dit notamment qu'en liquidant les sommes dues sans immobiliser de capitaux, on supprimait

(1) Système autrichien.

toute garantie du paiement des arrérages futurs. Régime d'imprévoyance celui qui dégrève le présent en chargeant l'avenir(1)! On a ajouté enfin que c'était un système injuste, puisque les établissements nouveaux supportent le poids des arrérages de rentes nées dans toutes les années précédentes, alors qu'ils n'existaient même pas, puisque, en cas de faillite d'un établissement, les rentes à payer de son chef sont réparties entre les autres.

Les adversaires de la capitalisation répondaient qu'elle était très dangereuse puisqu'elle immobilisaient de fortes masses de capitaux, dont le placement pouvait être compromis. Si le législateur allemand a adopté le système de la répartition, c'est, d'une part, afin de ne pas trop surcharger l'industrie allemande, d'autre part, à raison de la difficulté de calculer, par suite des fluctuations du taux de l'intérêt et des bases complexes de l'assurance-accident, le taux de capitalisation afférent aux rentes. (2)

Du reste, le reproche d'imprévoyance adressé au système était écarté par suite de la constitution d'un *fonds de réserve*, correctif nécessaire permettant d'atténuer la différence de charges des années successives. La loi de 1884 avait, en effet, prévu la constitution d'un fonds de réserve au moyen d'une somme progressivement décroissante, ajoutée, pendant les onze premières années d'application de la loi, au montant des indemnités réparties entre les membres des corporations. Les intérêts du fonds devaient s'ajouter au capital jusqu'à ce qu'il eût atteint le double des dépenses annuelles. En 1900, le

(1) Il est facile de se rendre compte de l'accroissement considérable des charges que constitue pour l'industrie allemande l'assurance-accidents. Les dépenses ordinaires, non compris les versements au fonds de réserve, s'élevaient en 1891 à 48.682.804 marks, en 1900 à 101.250.425 marks, en 1906 à 182.539.437 marks, en 1910 à 164.425.400 marks.

(2) Nous verrons au contraire que, pour l'assurance-invalidité, c'est le système de la capitalisation qui a été adopté.

double était atteint ; le fonds de réserve s'élevait à 212.337.489 francs.

L'article 34 de la loi de 1900 décida que le fonds de réserve serait constitué au moyen de suppléments sur les sommes nécessaires au service des indemnités et fixé, la première année, à 300 0/0 des dites sommes, la deuxième à 200 0/0, la troisième à 150 0/0, la quatrième à 100 0/0, la cinquième à 80 0/0, la sixième à 60 0/0, puis de la septième jusqu'à la onzième chaque fois 10 0/0 de moins. Les intérêts s'ajoutaient au fonds de réserve. Ce système a été conservé par la loi de 1911. En outre, à l'expiration des onze premières années, les suppléments seront calculés de telle manière que, dans les vingt-et-une années suivantes, l'encaisse de la réserve atteigne le triple de la somme exigée pour le règlement des indemnités dans l'année de la perception du dernier supplément.

Les intérêts du fonds de réserve qui courent de la onzième à la vingt-et-unième année peuvent servir à compenser les dépenses courantes. A l'expiration de ce délai, il doit être prélevé sur les dits intérêts les sommes nécessaires pour empêcher tout accroissement ultérieur de la répartition à fixer. Le surplus des intérêts s'ajoutera au fonds jusqu'à ce que celui-ci atteigne la moitié du capital nécessaire pour couvrir chaque fois les indemnités dues pour la période en question.

En cas de besoin pressant, une corporation peut disposer des intérêts et, si cela est nécessaire, entamer le capital du fonds de réserve, même avant l'expiration des onze premières années. Une nouvelle décision de l'Office impérial fixera alors comment devra se faire la reconstitution du fonds.

Inversement, le fonds de réserve peut être augmenté par l'assemblée de la corporation, mais toujours sous réserve de l'approbation de l'Office impérial des assurances.

En résumé, il s'agit d'arriver, par une combinaison du système de la répartition et du fonds de réserve, à une *prime moyenne constante*, moyen terme fort ingénieux imaginé par le législateur allemand « pour unifier, dans une certaine mesure,

« les bases financières des divers types d'assurances, sans « courir l'aléa d'un changement complet de système » (1).

Disons un mot du *mode d'administration des ressources* de la corporation. Le quart au moins de son avoir doit être placé en rentes de l'Empire ou des États confédérés. C'est l'Office impérial des assurances qui arrête les dispositions relatives à la garde des papiers et des valeurs. Les corporations sont soumises à la surveillance de l'Office impérial et, dans certains cas, à celle d'un office d'État.

Telles sont les lignes essentielles de l'assurance allemande contre les accidents. Deux points sont à noter. D'une part, en effet, *la charge de l'assurance pèse sur les seuls patrons* à raison même du principe du risque professionnel. Les ouvriers participent, toutefois, aux charges occasionnées par les accidents, mais pour une faible part (8 0/0 environ des charges totales), par suite des cotisations aux caisses de maladie subventionnant les blessés pendant les treize premières semaines.

D'autre part, la loi allemande consacre toute une série de dispositions aux règlements pour la *prévention des accidents* (Unfallverhütungsvorschriften), règlements que les corporations sont autorisées à élaborer suivant une procédure déterminée. Ces prescriptions doivent être observées par les patrons sous peine d'augmentation du coefficient de risques, et par suite de la cotisation.

C'est là un aspect très intéressant de l'assurance allemande, et le système a certainement contribué au perfectionnement de l'outillage industriel et des modes de protection des travailleurs.

Des dispositions particulières régissent l'assurance contre les accidents des ouvriers occupés dans les entreprises de construction, dans les entreprises de louage de montures et de véhicules, l'assurance contre les accidents dans les exploitations agricoles et enfin l'assurance des gens de mer.

(1) P. Pic. *Traité élémentaire de législation industrielle. Les lois ouvrières*, 1912, p. 882.

La raison de ces différenciations tient aux caractères spéciaux que présentent les entreprises envisagées. Pour les premières (travaux de construction, louage de montures et de véhicules), en effet, les travaux qui en font l'objet présentent de très fréquentes variations au point de vue du contingent de personnel qu'ils occupent et du lieu sur lequel ils s'effectuent. Il en résulte que les garanties financières offertes par les entrepreneurs de ces travaux sont bien inférieures à celles présentées par les membres des autres corporations, d'où la nécessité d'édicter un régime financier approprié (système de répartition des capitaux avec fonds de réserve) (1).

De même, pour le personnel de l'agriculture et des forêts, extrêmement disséminé, le législateur s'est laissé guider par le désir de réaliser, par la simplification du fonctionnement de l'assurance, une réduction des frais généraux.

En cette matière, la législation de chaque État a le droit, en vertu des §§ 1037 et suivants du Code des assurances de régler une foule de points, de sorte que l'on aboutit sur ce terrain à une réglementation très diversifiée.

Quoi qu'il en soit, il est facile de se rendre compte que la loi allemande a une sphère d'action beaucoup plus étendue que la législation française des accidents du travail. C'est ainsi qu'en France les travailleurs des exploitations agricoles où ne sont pas utilisées des machines mues par des moteurs inanimés restent en dehors de l'assurance ; or, ils constituent une notable fraction du monde ouvrier.

L'assurance contre les accidents, il est vrai, est chez nous relativement récente. C'est la loi du 9 avril 1898 qui a consacré dans le droit français le principe du risque professionnel. Mais, comme nous le verrons, l'assurance n'est pas obligatoire, en ce sens que les patrons, s'ils s'ont tenus, dans les conditions déterminées par la loi, de réparer les suites de l'accident, ne sont pas obligés de se grouper en associations professionnelles d'assurance. Par contre, le principe de l'obli-

(1) Cf. Bellom. *Les lois d'assurance ouvrière à l'étranger*, première partie, tome 2, p. 321.

gation, qui constitue une des bases les plus solides du système allemand est adopté, nous verrons dans quelle mesure, dans la loi française du 5 avril 1910 sur les retraites ouvrières et paysannes. Le législateur allemand en a fait une règle fondamentale de l'assurance sociale, puisque nous allons le retrouver appliqué encore dans l'assurance contre la vieillesse et l'invalidité.

CHAPITRE V

L'assurance invalidité-vieillesse, l'assurance des survivants et l'assurance des employés en Allemagne (1).

L'assurance contre l'invalidité et la vieillesse est la dernière en date dans l'histoire de l'assurance ouvrière allemande. C'est la loi du 22 juin 1889 qui l'a instituée. La loi du 8 juin 1891 a eu pour but de préciser la situation des assurés de soixante-dix ans ou plus, lors de l'entrée en vigueur de la loi.

Le 13 juillet 1899, divers amendements, depuis longtemps à l'étude, furent apportés à la législation en vigueur, et en 1911 tous ces textes furent refondus et complétés par le Code impérial des assurances, dont le livre IV est consacré à l'assurance des invalides et des survivants (*Invaliden und Hinterbliebenenversicherung*).

Le système allemand vient de subir une transformation totale du fait de l'assurance des veuves et des orphelins.

Ces nouvelles dispositions ont été mises en application dès le 1^{er} janvier 1912.

A. ÉTENDUE DE L'ASSURANCE. — Le § 1226 du Code des assurances déclare *assujettis à l'assurance*, à partir de seize ans accomplis :

(1) *BIBLIOGRAPHIE*. — M. Bellom, *op. cit.* — Gide, *Economie sociale*, p. 337 et s. — Dr Bödiker, *Die Arbeiterversicherung*, 1895. — Saint-Aubert, *L'assurance contre la vieillesse et l'invalidité en Allemagne*. Voir aussi les revues citées.

1^o *Sans limite de salaire*, les ouvriers, compagnons, apprentis et domestiques et les gens de mer ;

2^o A condition que le salaire ou le traitement annuel normal *n'excède pas 2.000 marks*, les employés d'exploitation, les commis et apprentis de commerce, les aides en pharmacie, les artistes, les instituteurs et précepteurs.

Toutes ces personnes doivent être occupées moyennant une rémunération.

L'obligation de l'assurance peut être étendue par le Bundesrath aux petits patrons et aux artisans à domicile.

Les fonctionnaires de l'Empire, des États ou des communes sont exclus de l'assurance, lorsqu'ils ont droit à une pension au moins équivalente à la pension légale minima.

D'autres personnes sont dispensées de l'assurance de plein droit ou sur leur demande.

Enfin, le législateur a autorisé à participer *volontairement* à l'assurance jusqu'à l'âge de quarante ans accomplis, les employés techniques, commis de commerce, artistes, etc... lorsque le revenu de leur travail dépasse 2.000 marks et n'excède pas 3.000 marks, les artisans de l'industrie domestique non assujettis par décision du Conseil fédéral, les personnes dont la rémunération ne réside que dans la gratuité de l'entretien.

B. ORGANES DE L'ASSURANCE. — Les institutions chargées de l'assurance sont des *associations mutuelles* par région sans distinction d'industrie (1).

La loi en réglemente deux catégories :

a). *Les établissements d'assurance* (31 en 1914) (Versicherungsanstalten), qui sont créés par le gouvernement de chaque État confédéré, avec l'autorisation du Bundesrath, soit pour le territoire de l'État, soit pour des unions communales, soit pour d'autres parties du territoire. Le siège en est fixé par le gouvernement de chaque État. Le ressort d'un établissement

(1) Il y a ici obligation d'une caisse (Kassenzwang) comme pour l'assurance-maladie.

d'assurance peut être modifié avec l'approbation du Conseil fédéral.

Un établissement d'assurance comprend toutes les personnes, occupées dans son ressort, qui ne satisfont pas à l'obligation de l'assurance dans un établissement spécial. C'est donc l'insitution de droit commun.

Il comprend deux organes administratifs : un *comité directeur* et une *délégation*.

Le *comité directeur* (1) (Vorstand) est l'administrateur de l'établissement d'assurance. C'est une autorité publique. Il comprend deux éléments : 1^o des membres *fonctionnaires* désignés par l'union communale ou l'autorité administrative suprême, conformément au droit de l'Etat, et au sein desquels est choisi le président ; 2^o des membres *non fonctionnaires*, les délégués des patrons et les délégués des assurés, nommés en nombre égal. En somme, c'est le premier élément qui domine, et c'est à lui qu'est réservée la gestion des affaires du comité (§ 1343).

La *délégation* (Ausschusz), (dix membres au moins), se compose pour moitié de délégués des patrons et pour moitié de délégués des assurés, domiciliés dans le ressort de l'établissement d'assurance.

Les uns et les autres sont élus par les représentants de l'assurance auprès des offices des assurances du ressort, séparément par les patrons et les ouvriers.

C'est la délégation qui arrête les statuts sous réserve de l'approbation de l'Office impérial des assurances. Ces statuts désignent le siège et le ressort de l'établissement et doivent contenir, en outre, une série de dispositions énumérées au § 1338 (nombre des représentants patrons et des représentants ouvriers au sein du comité directeur. budget, comptabilité, etc.).

A la délégation sont encore réservés l'élection des membres non fonctionnaires du comité directeur, l'établissement du

(1) Voir la note de la page 53.

budget, l'examen du compte annuel, les modifications aux statuts. La délégation doit intervenir auprès du comité directeur pour toute acquisition, aliénation ou hypothèques d'immeubles d'une valeur supérieure à 4.000 marks.

Le quart de l'avoir de chaque établissement d'assurance doit être placé en rentes de l'Empire ou des Etats confédérés.

Pour certains actes d'administration importants ou pour certains placements, l'approbation de l'Office impérial des assurances est requise.

b) Etablissements spéciaux (Sondereanstalten).

Ce sont les « les caisses spéciales autorisées » de la loi de 1899. Il en existe une dizaine.

Le Conseil fédéral détermine, sur la proposition de l'autorité compétente, quels sont les établissements de l'Empire, d'un Etat ou d'une union communale qui seront agréés à titre d'établissements particuliers, et à partir de quelle date. Il est essentiel que les prestations fournies par ces derniers soient au moins égales aux prestations de l'établissement d'assurance.

La loi réserve une place aux assurés dans l'administration de ces caisses spéciales. Celles-ci sont du reste soumises à la plupart des dispositions qui s'appliquent aux établissements de la première catégorie.

C. OBJET DE L'ASSURANCE. — Les établissements d'assurance ont pour objet de verser des rentes d'invalidité ou de vieillesse aux assurés, des rentes ou des allocations pécuniaires aux veuves, des pensions d'orphelins aux survivants (§ 1250).

I. RENTE D'INVALIDITÉ. — Elle est allouée à l'assuré dont la capacité de travail est réduite à un degré défini par la loi (1) et qui remplit par ailleurs les conditions légales.

(1) « Est considéré comme invalide celui qui n'est plus en état
« de gagner, par un travail approprié à ses forces et à ses aptitudes
« et correspondant, dans une mesure raisonnable, à son instruc-
« tion et à la profession qu'il a exercée jusqu'alors, le tiers de ce
« que des personnes de sa condition, saines de corps et d'esprit,
« ayant reçu une formation analogue et occupées dans la même
« région, gagnent d'ordinaire par leur travail » (§ 1255). Celui qui
se rend intentionnellement invalide perd le droit à la rente.

L'invalidité peut être permanente ou temporaire.

L'assuré qui, sans être atteint d'invalidité permanente, a été frappé d'invalidité pendant vingt-six semaines consécutives ou se trouve invalide à l'expiration des secours pécuniaires de maladie reçoit une rente pour la durée ultérieure de son incapacité (Krankenrente). Nous avons vu que les secours de maladie n'était accordé que pour vingt-six semaines (1).

La pension d'invalidité se compose d'un subside fixe de l'Empire et d'une part fournie par l'établissement d'assurance.

La part supportée par l'institution d'assurance varie avec le montant du salaire de l'assuré et avec le montant des contributions d'assurance correspondantes.

A cet effet, les assurés sont répartis en cinq classes d'après le montant de la rémunération annuelle :

- Classe I, jusqu'à 350 marks ;
- Classe II, de plus de 350 jusqu'à 550 ;
- Classe III, de plus de 550 jusqu'à 850 ;
- Classe IV, de plus de 850 jusqu'à 1150 ;
- Classe V, de plus de 1150 marks ;

A chaque classe correspond une contribution hebdomadaire fixée respectivement à 12, 14, 16, 18, 20 pfennigs.

Les périodes de service militaire ou de maladie comptent comme semaines de cotisation.

Cela posé, la part de pension d'invalidité supportée par l'établissement d'assurance comprend deux éléments :

a) Un élément constant, la *somme de base* (grundbetrag) ou « valeur fondamentale », qui est calculée sur cinq cents semaines de cotisation. S'il est justifié de moins de 500 semaines, il est porté en compte, pour les semaines qui manquent, des cotisations de la première classe de salaires ; s'il y en a plus, il y a lieu de décompter les cotisations en trop des classes de salaires les moins élevées.

b) Un élément variable, proportionnel au nombre de semaines de cotisation, la *majoration* (steigerungssatz), qui

(1) Ci-dessus p. 45.

est fixée pour la première classe de salaire à 3 pfennigs, pour la deuxième à 6 pfennigs, pour la troisième à 8 pfennigs, pour la quatrième à 10 pfennigs, pour la cinquième à 12 pfennigs.

L'Empire alloue une subvention de 50 marks par an pour chaque pension.

La loi de 1899 a sensiblement élevé le taux des rentes.

Enfin, depuis 1911, lorsque l'impétrant d'une rente d'invalidité a des enfants de moins de 15 ans, la dite rente s'augmente d'un dixième pour chaque enfant, à concurrence d'une fois et demie la rente (§ 1291).

II. *RENTE DE VIEILLESSE*. — Elle est allouée à tout assuré âgé de 70 ans accomplis, même s'il n'est pas encore invalide.

La quote-part de la rente-vieillesse revenant à l'établissement d'assurance s'élève :

dans la première classe de salaires à 60 marks,

dans la deuxième classe de salaires à 90 marks,

dans la troisième classe de salaires à 120 marks,

dans la quatrième classe de salaires à 150 marks,

dans la cinquième classe de salaires à 180 marks.

La moyenne est allouée lorsque les cotisations se rapportent à différentes classes de salaires. S'il est justifié de plus de 1.200 semaines de cotisation, les cotisations en trop sont décomptées des classes de salaires les moins élevées.

L'Empire alloue le même subside que pour la rente d'invalidité.

III. *AVANTAGES ALLOUÉS AUX SURVIVANTS*. — C'est une des innovations les plus heureuses de la loi de 1911. L'assurance des survivants ou assurance des veuves et des orphelins comporte :

1^o La *rente viagère de veuve* (Witwenrente), allouée à la veuve atteinte, au décès de son mari assuré, d'invalidité permanente, c'est-à-dire incapable de gagner le tiers du salaire normal d'une femme bien portante appartenant à la même catégorie sociale. Cette rente se compose d'une allocation annuelle de l'Empire de 50 marks, plus des 3/10 de la somme de base et des majorations de la rente d'invalidité que recevait le mari au moment du décès, ou qu'il aurait reçue en cas d'invalidité.

La veuve qui, sans être atteinte d'invalidité permanente, a été invalide pendant vingt-six semaines ininterrompues, ou qui se trouve invalide à l'expiration des secours pécuniaires de maladie, a droit, pour la période ultérieure de son invalidité, à une rente-maladie de veuve (*Witwenkrankenrente*).

2° La *rente de veuf* (*Witwerrente*), allouée au mari invalide au décès de la femme assurée qui subvenait principalement ou exclusivement à l'entretien de sa famille. Sa quotité est égale à celle de la rente de veuve, mais il n'y a pas d'allocation de l'Empire.

3° La *rente d'orphelins* (*Waisenrente*), payable aux enfants légitimes (1) de moins de quinze ans laissés par un assuré et aux enfants légitimes de plus de quinze ans, déjà orphelins, laissés par une assurée. Les enfants légitimes de moins de quinze ans ont encore droit, aussi longtemps qu'ils sont dans le besoin, à la rente d'orphelins au décès d'une assurée dont le mari est invalide et qui était le gagne-pain de la famille, ou dont le mariage était dissous au moment du décès; ou dont le conjoint avait, sans motif légal, abandonné la vie commune et s'était soustrait à l'obligation d'entretenir sa famille. Si l'assuré laisse des petits enfants de moins de quinze ans, sans parents et à l'entretien desquels il subvenait en tout ou en partie, il leur est alloué une rente d'orphelins aussi longtemps qu'ils sont dans le besoin.

La rente d'orphelins se compose d'une allocation annuelle de l'Empire de 25 marks, plus une part de l'établissement d'assurance fixée, pour un orphelin, à $\frac{3}{20}$, et, pour chaque orphelin en sus, à un quarantième de la rente d'invalidité qu'eût touchée le père si, au lieu de mourir, il eût été frappé d'incapacité permanente de travail. Les rentes d'orphelins ne peuvent excéder ensemble la dite rente d'invalidité. Si cette proportion est dépassée, les rentes sont réduites à due concurrence. Les petits enfants n'ont de droits que pour autant que le montant maximum des rentes ne soit pas alloué en totalité aux enfants.

(1) Les enfants illégitimes sont assimilés aux orphelins de père.

4° Le *secours de veuve* (Witwengeld), égal à douze mensualités de rente de veuve, plus 50 marks payés par l'Empire, et alloué, après décès du mari, à la veuve *valide*.

5° Le *secours d'orphelins* (Waisenaussteuer), versé au moment où les orphelins atteignent quinze ans, dans l'hypothèse où les deux époux auraient cotisé pour la rente d'invalidité, et égal, pour chaque enfant, à huit mensualités de rentes d'orphelins, plus 16 marks $\frac{3}{4}$ payés par l'Empire.

Les rentes des survivants ne peuvent excéder en tout une fois et demie la valeur de la rente d'invalidité allouée au défunt, au moment de sa mort, ou qui lui aurait été allouée en cas d'invalidité.

IV. *TRAITEMENT MÉDICAL*. — C'est une allocation facultative.

L'établissement est autorisé à instituer un traitement curatif en vue de prévenir l'invalidité qui pourrait résulter de la maladie d'un assuré. Cette mesure est prise dans le but de sauvegarder les intérêts financiers des établissements d'assurance.

Le transfert dans un hôpital ou dans un établissement de convalescence peut être prescrit, avec le consentement du malade, s'il est marié ou vit avec sa famille. Un secours peut, dans ce cas, être accordé aux membres de la famille que l'assuré soutenait.

Les lois de 1889 et 1899 prévoyaient des allocations en cas de mariage d'une assurée, consistant dans le remboursement de la moitié des contributions versées pour elle ; c'était un petit capital de ménage. Il fallait que l'assurée ait versé déjà pendant deux cents semaines, qu'elle n'ait pas encore reçu, lors de son mariage, notification d'une décision portant concession de pension, que l'établissement d'assurance fut une institution d'assurance et non une caisse spéciale. Aux mêmes conditions, un remboursement analogue était effectué, au décès d'un assuré non pensionné, à sa veuve ou à ses enfants légitimes au-dessous de quinze ans.

Ces allocations, dites *remboursements de contribution* (Beitragserstattungen), n'ont pas été maintenues par la loi de 1911,

qui a d'ailleurs institué, au profit des survivants, un système plus avantageux.

DU DROIT AUX ALLOCATIONS. — Ce droit est ouvert, pour la rente d'invalidité ou de vieillesse, à tout assuré qui prouve qu'il est incapable de travailler ou qu'il a atteint l'âge légal, ou qu'il a accompli la période préparatoire prescrite et a conservé ses droits.

Les secours sont alloués aux survivants, si le défunt a accompli avant sa mort la période préparatoire et a conservé tous ses droits à l'assurance ; toutefois, les allocations pécuniaires ne sont allouées aux veuves et aux orphelins que si, en outre, la veuve a accompli la période préparatoire pour la rente d'invalidité et a conservé tous ses droits au moment où les avantages viennent à échoir.

Cette période préparatoire ou d'attente (*Wartezeit*) comprend, pour l'invalidité, deux cents semaines de cotisation, si cent cotisations au moins ont été versées au profit de l'assuré du chef de l'obligation de l'assurance, et, dans les autres cas, cinq semaines de cotisation. La période d'attente est, pour la vieillesse, de douze cents semaines de cotisation. Le législateur n'a pas voulu « favoriser l'ouvrier nomade ou « vagabond ayant fourni une très faible durée de travail au « détriment de l'ouvrier laborieux et stable » (1).

Le droit à la rente *s'éteint*, si, pendant une période de deux années à compter du jour de la délivrance indiquée sur la carte d'assuré, moins de vingt semaines de cotisation ont été acquittées en vertu de l'assurance obligatoire ou de l'assurance continuée.

Il *renaît*, dès que l'assuré reprend une occupation assujettie à l'assurance ou renouvelle l'assurance par un versement volontaire et accomplit, par la suite, une période d'attente de deux cents semaines.

(1) Les cotisations de l'assurance facultative ne rentrent en compte dans la période d'attente que si cent cotisations au moins ont été versées en raison d'une situation motivant l'obligation de l'assurance ou le droit à l'assurance volontaire.

Le droit à la rente de veuve ou de veuf s'éteint en cas de remariage, le droit à la rente d'orphelins, dès que l'orphelin atteint l'âge de quinze ans révolus, le droit au secours pécuniaire de veuve, s'il n'est pas exercé dans l'année qui suit le décès du mari.

La rente est susceptible *de retrait* lorsque l'assuré ne peut, par suite de changement dans son état, être considéré comme légalement invalide (l'établissement d'assurance a la faculté de faire subir à l'invalide un traitement qui pourra lui rendre sa capacité de travail). Il en est de même pour les rentes de veuve et d'orphelins, lorsque le bénéficiaire cesse d'être dans le besoin.

Enfin, la rente est *suspendue*, lorsqu'elle vient en concurrence avec une rente-accident de l'assurance impériale et que les deux rentes excèdent ensemble une certaine quotité déterminée par la loi (§ 1311). Elle est suspendue également aussi longtemps que l'intéressé purge une peine d'emprisonnement de plus d'un mois, ou qu'il réside habituellement à l'étranger, ou qu'un étranger (1) ayant droit à la rente est expulsé du territoire allemand à la suite d'une condamnation pénale.

DÉTERMINATION DES ALLOCATIONS. — Les requêtes tendant à l'allocation des rentes doivent être adressées à l'office des assurances dans le ressort duquel l'intéressé a son domicile, ou est occupé lors de l'introduction de la demande (2). Le président de cet office décide les enquêtes nécessaires à l'établissement des faits (obligation de l'assurance ou droit à l'assurance volontaire, invalidité, âge des orphelins, indigence, etc...).

Après la clôture de l'enquête, un débat oral (sauf pour

(1) En principe, l'étranger est assimilé à l'allemand. Dans le cas où il réside habituellement hors de l'Empire, ses droits peuvent être réglés par le paiement de trois fois le montant de la rente annuelle ou, s'il s'agit d'une rente d'orphelins, par une fois 1/2 le montant de la dite rente.

(2) Avant 1911, c'était le bureau de pensions, ou, à défaut, l'autorité administrative inférieure,

quelques cas (§ 1624), s'ouvre devant l'office, en présence d'un délégué des ouvriers et d'un délégué des patrons.

Le président transmet le compte-rendu des débats et son rapport à l'institution d'assurance, dont le comité directeur fixe les prestations à allouer. Il admet ou rejette la requête par une décision écrite, motivée et signée. Un recours est ouvert contre la décision, dans le mois de la notification à l'intéressé, devant l'office supérieur des assurances (chambre du contentieux judiciaire), et la décision de cette dernière est susceptible de révision devant l'Office impérial des assurances.

Le livre VI du Code impérial règle en détail la procédure devant ces diverses juridictions.

PAIEMENT DES ALLOCATIONS. — Les rentes, une fois liquidées, sont soldées par l'Administration des Postes. Nous étudierons en détail, dans le chapitre X, le mécanisme de ce mode de paiement.

Il nous reste maintenant à examiner à grands traits comment sont constituées les ressources de l'assurance-invalidité et quel est le système financier des établissements d'assurance.

D. RESSOURCES DE L'ASSURANCE. — Le principe de la législation allemande sur l'assurance-invalidité est celui de la contribution égale du patron et de l'ouvrier pour chaque semaine de travail assujetti à l'assurance (semaine de cotisation (1), Beitragswoche), avec subvention fixe annuelle de l'Empire.

MONTANT DES COTISATIONS. — Il est fixé d'avance, d'une manière uniforme, par le Conseil fédéral, d'abord pour la période expirant le 31 décembre 1920, ensuite d'après les résultats de l'expérience, tous les dix ans. Le Reichstag doit approuver les modifications.

Actuellement, les cotisations hebdomadaires sont fixées comme il suit :

Dans la classe I des salaires...	16 pfennigs,
Dans la classe II des salaires...	24 —

(1) La semaine de cotisation commence le lundi.

Dans la classe III des salaires..	32 pfennigs.
Dans la classe IV des salaires..	40 —
Dans la classe V des salaires..	48 —

Ces chiffres qui représentent la cotisation hebdomadaire de l'ouvrier et du patron réunis ont été sensiblement augmentés par la loi de 1911 (1). La cotisation de chaque ouvrier varie ainsi entre 9 et 29 centimes par semaine, suivant la classe.

L'assurance allemande est basée sur le système de la *capitalisation*, système dans lequel on constitue chaque année, par le versement des cotisations, une somme correspondant au capital nécessaire au service des rentes créées dans l'année précédente.

« En vue de la fixation du taux des cotisations, dit le § 1389, « il est calculé pour l'ensemble des assurés une cotisation « moyenne. Cette cotisation est déterminée de telle manière « que la valeur de toutes les cotisations futures, conjointe- « ment avec le patrimoine, couvre la somme nécessaire, inté- « rêts composés compris, d'après le calcul des probabilités, « pour faire face à toutes les dépenses futures afférentes aux « assurés ».

On gradue ensuite la cotisation moyenne d'après les classes de salaires, en fixant une cotisation hebdomadaire égale pour chaque classe.

C'est le *système des primes fixes moyennes*, inauguré par la loi de 1899.

Le service actuariel (*Rechnungsstelle*) (2), fonctionnant à l'Office impérial des assurances, est appelé à examiner préalablement si les cotisations sont suffisantes. Le mécanisme financier de l'assurance allemande se trouve ainsi basé sur des données statistiques et mathématiques certaines.

Nous avons vu plus haut (3) que les semaines de service militaire et de maladie comptaient comme semaines de cotisation.

(1) Sous le régime de la loi de 1899, la cotisation hebdomadaire était de 14, 20, 24, 30, 36 pfennigs, suivant la classe de salaire.

(2) Cf-dessus page 58.

(3) Cf-dessus page 82.

A la maladie doit être assimilée la période de convalescence. Il en est de même, à concurrence de huit semaines, de l'incapacité de travail résultant d'une période normale de grossesse ou d'accouchement.

Par qui et comment sont payées les cotisations ?

Les cotisations sont dues à la fois par le patron et par l'assuré, en principe par parties égales.

Les cotisations du patron et de l'assuré doivent être payées par le patron qui a occupé l'assuré pendant la semaine de cotisation ; si plusieurs patrons occupent l'assuré durant cette période, le montant total doit être payé par le patron qui a employé l'assuré le premier. Si l'assuré est occupé simultanément au service de plusieurs employeurs (c'est le cas de veilleurs de nuit, par exemple), ces derniers sont solidairement responsables.

L'obligation, pour le patron, de verser la cotisation intégrale a pour corrélation l'obligation pour l'assuré de subir, lors du paiement du salaire, une retenue égale à la moitié des cotisations. Les employeurs ne peuvent se faire rembourser les cotisations des assurés que sous cette seule forme. Les retenues doivent être réparties également sur les périodes de salaires.

Les obligations du patron et de l'assuré sont sanctionnées par une amende (300 marks). Les assurés sont même passibles d'emprisonnement. L'assuré a, d'ailleurs, le droit de payer le montant total des cotisations. Dans ce cas, le patron est tenu de lui rembourser la moitié de la cotisation légale, à moins que le patron et l'assuré n'aient convenu d'une assurance dans une classe plus élevée.

MODE DE RECouvreMENT DES COTISATIONS. — Le recouvrement des cotisations s'effectue soit à l'aide de timbres-assurance, soit par l'intermédiaire d'organes locaux.

a) Timbres. — Chaque établissement d'assurance émet des timbres qui portent l'indication de la classe du salaire ainsi que de la valeur en argent.

C'est l'Office impérial des assurances qui détermine les signes distinctifs des timbres, ainsi que les périodes pour lesquelles ils sont émis.

Il peut limiter la durée de validité des timbres émis (1).

Pendant un délai de deux années à dater de l'expiration de la durée de validité, les timbres périmés peuvent être échangés contre les timbres en cours, dans les bureaux chargés de la vente.

Actuellement, il existe seize catégories de timbres : (2).

	1 semaine	2 semaines	13 semaines
Classe I rouge . . .	16 pfennigs	32 pfennigs	2 M. 8 pfennigs
Classe II bleu . . .	24 —	48 —	3 M. 12 —
Classe III vert. . .	32 —	64 —	4 M. 16 —
Classe IV rouge-brun	40 —	80 —	5 M. 20 —
Classe V jaune . . .	48 —	96 —	6 M. 24 —

Un seul timbre est prévu pour l'assurance complémentaire (3); il a une valeur de un mark.

Les timbres sont collés sur une *carte-quittance*, et l'apposition du timbre sur cette carte consacre le paiement de la cotisation.

La carte-quittance est constituée par un carton (20 cm. X 15) plié en deux dans le sens de la hauteur avec, à l'extérieur, un recto portant certaines indications (nom de l'assuré, domicile, date de naissance, nom de l'établissement d'assurance, date d'émission, numéro) et un verso, où sont reproduites des dispositions légales relatives à l'emploi de la carte. L'intérieur de la carte comporte une série de cases réservées au collage des timbres de cinquante-deux semaines au moins et un tableau pour le calcul de la rente (4).

(1) L'Office impérial n'a pas encore usé du pouvoir de fixer la durée de validité.

(2) Instruction du 11 novembre 1911, *Amtliche Nachrichten*, 22 février 1912, page 332.

(3) Ci-dessous page 93.

(4) Les cartes sont numérotées dans un ordre continu pour chaque assuré. La première carte délivrée doit porter en tête le nom de l'établissement d'assurance dans le ressort duquel l'assuré est occupé à l'époque de la délivrance; chacune des cartes suivantes doit porter le nom de l'établissement précédent.

Tout assuré est tenu (à peine d'une amende de 10 marks) de se faire délivrer la carte-quittance et de la présenter en temps utile, en vue de l'apposition ou de l'annulation des timbres.

Les patrons qui engagent des ouvriers doivent s'assurer que ceux-ci ont une carte-quittance ou en demander une aux frais des ouvriers.

C'est l'autorité administrative suprême qui détermine les bureaux où s'effectuent la délivrance et l'échange des cartes. Une carte doit être échangée dans les deux années de sa délivrance.

L'échange suppose une série d'opérations : calcul des semaines de cotisation pour chacune des classes de salaires, délivrance au titulaire d'une attestation relative aux résultats du calcul (l'assuré peut se pourvoir devant l'Office impérial au sujet de la teneur du certificat), délivrance d'une nouvelle carte, annulation des timbres non encore annulés et envoi de l'ancienne carte à l'établissement du ressort, qui la fait parvenir à l'établissement primitif. Ce dernier peut tenir une carte récapitulative pour chaque assuré.

Usage des cartes-quittances et des timbres. — Pour effectuer le paiement des cotisations, l'employeur colle sur la carte-quittance, lors du paiement du salaire, et en proportion de la durée de l'occupation, des timbres de la classe de salaires à laquelle appartient l'assuré. Le patron doit se procurer les timbres de ses propres deniers. Les timbres doivent être annulés.

Les cotisations cessent d'avoir un effet lorsqu'elles sont payées à l'expiration d'un délai de deux ans à dater de l'échéance (assurance obligatoire).

Elles ne peuvent être payées pour une période écoulée de plus d'une année, quand il s'agit d'assurance volontaire.

b). *Organes locaux de recouvrement.* — « L'autorité administrative suprême peut, après avoir entendu l'établissement d'assurance, décider que les cotisations relatives à toutes les personnes assujetties à l'assurance ou à des catégories déterminées d'assurés, seront recouvrées pour le compte de l'établissement d'assurance, par les caisses de

« maladie, les unions, ou les caisses minières, par d'autres
« organes qu'elle désignera ou par des bureaux locaux de
« recouvrement (örtlichehebestellen) de l'établissement d'assu-
« rance. Dans ce cas, elle a le droit de formuler des dispo-
« sitions relatives à l'inscription obligatoire des assurés.

« La même procédure peut être suivie par l'établissement
« d'assurance lui-même, en vertu de ses statuts, avec l'auto-
« risation de l'autorité administrative supérieure, l'établis-
« sement d'assurance préalablement entendu. » (§ 1447).

Les frais de création des bureaux de recouvrement locaux sont supportés par l'établissement d'assurance, qui doit, en outre, leur allouer une rétribution.

Il convient de remarquer que le recours à des organes locaux de recouvrement est seulement une faculté accordée aux patrons, qui sont ainsi dispensés de l'emploi des timbres. Mais, les organes locaux ne sont nullement libérés de l'obligation d'apposer des timbres sur les cartes-quittance en raison des sommes qu'ils ont reçues.

Les cotisations sont, en principe, recouvrées en même temps que les cotisations de l'assurance-maladie, lors de l'échéance de celles-ci.

Les contestations relatives aux cotisations, lorsqu'elles ne surgissent pas au cours de la détermination de la rente, sont réglées par l'office des assurances et définitivement par l'office supérieur des assurances en cas d'appel. Les décisions de l'Office impérial font jurisprudence.

ASSURANCE VOLONTAIRE SUPPLÉMENTAIRE. — Assurés obligatoires et assurés facultatifs acquièrent un droit à une rente supplémentaire en collant en tout temps, sur la carte-quittance, à concurrence du nombre qui leur convient, des timbres supplémentaires d'un établissement d'assurance de leur choix.

La valeur de chaque timbre supplémentaire est de 1 mark.

L'assuré reçoit comme rente supplémentaire, au moment où l'invalidité se manifeste et pendant toute la durée de cette invalidité, pour chaque timbre collé sur sa carte, autant de

fois deux pfennigs qu'il y a d'années écoulées depuis l'emploi des timbres.

E. RÉPARTITION DES CHARGES. — CHARGE COMMUNE. — CHARGE PARTICULIÈRE. — Les cotisations constituent, avec les revenus résultant du placement des fonds, l'avoir des établissements d'assurance. Ces derniers jouissent de l'autonomie dans la gestion de leur fortune.

La fortune des établissements d'assurance comprend un *fonds commun* (*gemeinvermögen*) et un *fonds particulier* (*sondervermögen*) avec une comptabilité distincte pour chaque fonds. Le premier est destiné à couvrir la charge à supporter en commun par toutes les institutions de l'assurance des invalides et des survivants (*charge commune* ou *gemeinlast*), le second à faire face à la charge restant propre à chacune de ces institutions (*charge particulière* ou *sonderlast*).

Pourquoi cette distinction ? On avait remarqué, dès les premières années d'application de la loi, que certaines institutions s'enrichissaient, tandis que d'autres, au contraire, s'appauvrisaient.

Ces dernières se rencontraient principalement dans les régions agricoles ; la cause de cette inégalité financière tenait surtout, d'une part, à la difficulté du contrôle du collage des timbres dans les milieux ruraux, ce qui diminuait le rendement des cotisations, une fois atteint le minimum nécessaire pour avoir la rente (1), et, d'autre part, au plus grand nombre de rentes payées dans les campagnes (2).

Quels remèdes apporter à cet état de choses ? On en a proposé plusieurs (unions de réassurance obligatoire (3), cotisations plus élevées imposées aux assurés d'un âge plus avancé, substitution aux cotisations ouvrières et patronales d'un impôt général, suppression de l'obligation de l'assurance dans les

(1) Nous avons vu que la somme de base est, pour chaque rente, indépendante des cotisations.

(2) Il y a environ quatre fois plus de rentes vieillesse et deux fois plus de rentes d'invalidité dans l'agriculture que dans l'industrie.

(3) Elles existent facultativement (§ 1401), mais sont peu usitées

centres agricoles, etc...) (1). Le législateur allemand s'est finalement arrêté à une combinaison très ingénieuse.

« Les déficits proviennent, en effet, de ce que certains assurés, les plus âgés surtout, deviennent invalides, sans avoir versé un nombre suffisant de cotisations pour payer la base de leur rente d'invalidité. Le principe de la combinaison qui suit consiste justement à faire payer par un fonds commun à tous les établissements d'assurance la base de toutes les rentes et, en général, les prestations indépendantes du nombre des cotisations ».

De là, le système inauguré par la loi de 1899 et conservé par le § 1396 de la loi de 1911.

La charge commune est constituée :

Par les sommes de base des rentes d'invalidité et les majorations de rentes, lorsqu'il y a des enfants ;

Par les parts des établissements d'assurance dans les rentes de vieillesse, de veuve, de veuf et d'orphelins, ainsi que dans les secours pécuniaires aux veuves et aux orphelins ;

Par les majorations de rentes du chef de semaines de service militaire et de maladie ;

Par l'arrondissement du chiffre des rentes.

Toutes autres obligations constituent la charge particulière de l'établissement d'assurance.

A partir du 1^{er} janvier 1912, 50 0/0 des cotisations seront affectés au fonds commun. Si, ultérieurement, il est prouvé que le patrimoine commun n'est pas adéquat à la charge commune, le Bundesrath déterminera la partie des cotisations à porter au fonds commun, afin de rétablir l'équilibre. De toutes façons, les cotisations ne pourront être augmentées sans l'assentiment du Reichstag.

En définitive, trois personnes, peut-on dire, ont à supporter le poids des rentes : l'Empire, le fonds commun et le fonds particulier des établissements d'assurance.

Comment s'effectue la répartition des charges, en d'autres

(1) Cf. Saint-Aubert, *op. cit.*, page 239, l'étude de ces différents systèmes.

termes, comment l'Administration des Postes se rembourse-t-elle des sommes qu'elle a payées ? Ce dernier point sera examiné en détail dans le chapitre XI.

Auparavant, il nous paraît utile de dire quelques mots de l'assurance allemande des employés privés, inaugurée par la loi du 27 Décembre 1911.

L'assurance des employés. — La loi du 27 décembre 1911. — Jusqu'en 1911, les employés privés restaient en dehors des lois d'assurance sociale ; seule, la loi d'assurance contre les accidents (§ 544 R. V. O.) garantissait les employés d'exploitation dont le traitement annuel ne dépassait pas 5000 marks (6.250 francs). La loi du 27 décembre 1911 (1) a pour but d'organiser l'assurance-vieillesse-invalidité au profit des employés d'administration publique et de servir une rente à leurs veuves et à leurs orphelins. C'est une loi favorable aux classes moyennes.

Sont obligatoirement assurés, à partir de seize ans accomplis : 1° les employés participant à la direction d'une entreprise, lorsque cette occupation constitue leur profession principale ; 2° les employés d'exploitation, contremaîtres, employés de bureaux, « pour autant qu'ils ne soient pas occupés à un travail d'ordre inférieur et uniquement mécanique », lorsque, pour eux tous, cette occupation est leur profession principale ; 3° les commis et employés de magasins et de pharmacie ; 4° les acteurs et musiciens d'orchestre ; 5° les professeurs et les instituteurs ; 6° les capitaines, officiers, commissaires de bord, etc... des navires allemands.

Toutes ces personnes doivent, pour bénéficier de l'assurance, être occupées à titre d'employés moyennant une rémunération, avoir un traitement annuel inférieur à 5000 marks et n'avoir pas soixante ans, lors de leur entrée dans le service assujetti à l'assurance.

(1) La date d'entrée en vigueur de la loi sera fixée par décret impérial rendu en Conseil fédéral.

L'obligation de l'assurance peut être étendue par le Conseil fédéral aux personnes travaillant pour leur propre compte à des occupations analogues aux précédentes. Sont libérés de l'assurance les ministres du culte, les membres de l'enseignement public, les médecins, dentistes et vétérinaires, les personnes qui enseignent moyennant rémunération, pendant leur préparation scientifique à leur carrière future.

Les personnes abandonnant une occupation assujettie à l'assurance ou résidant à l'étranger peuvent, après six mois de cotisation, continuer volontairement l'assurance.

RESSOURCES DE L'ASSURANCE. — COTISATIONS. — Les assurés sont répartis en neuf classes, d'après le montant de leur rémunération annuelle, et la cotisation mensuelle est ainsi fixée :

Classe A, ...	jusqu'à 550 marks	1.60 marks (2.00 frs)
Classe B, plus de 550	jusqu'à 850 marks	3.20 marks (4.00 frs)
Classe C, plus de 850	jusqu'à 1150 marks	4.80 marks (6.00 frs)
Classe D, plus de 1150	jusqu'à 1500 marks	6.80 marks (8.50 frs)
Classe E, plus de 1500	jusqu'à 2000 marks	9.60 marks (12.00 frs)
Classe F, plus de 2000	jusqu'à 2500 marks	13.20 marks (17.50 frs)
Classe G, plus de 2500	jusqu'à 3000 marks	16.60 marks (20.75 frs)
Classe H, plus de 3000	jusqu'à 4000 marks	20.00 marks (25.00 frs)
Classe I, plus de 4000	jusqu'à 5000 marks	26.60 marks (33.25 frs)

Les cotisations sont réparties par parts égales entre le patron et l'assuré. Il n'y a pas de part contributive de l'État.

Le recouvrement des cotisations se fait par le système du précompte et au moyen de timbres-assurance. Le patron colle sur une carte-quittance les timbres représentant le montant de la double cotisation et retient sur le traitement la part de cotisation qui doit être supportée par l'employé.

Le versement des cotisations peut s'effectuer par l'intermédiaire des caisses libres agréées ; si l'employé est assuré à une compagnie d'assurance sur la vie publique ou privée, il peut, sur sa demande, être dispensé de l'obligation de payer les cotisations, mais le patron est tenu de verser à l'établissement d'assurance d'Empire la quote-part des cotisations lui incombant en vertu de la loi.

OBJET DE L'ASSURANCE. — La loi prévoit : 1^e des pensions de retraite ; 2^e des rentes au profit des survivants.

1^o *Pensions de retraite.* — L'assuré qui a dépassé l'âge de soixante-cinq ans ou qui, par suite d'infirmité ou de faiblesse corporelle et intellectuelle, est atteint d'une incapacité de de travail permanente, a droit à la pension, à condition d'avoir cotisé pendant cent-vingt mois pour les employés hommes, et soixante mois pour les employées femmes (période préparatoire).

Il a droit, en outre, à indemnité, pour la durée ultérieure de l'incapacité de travail (retraite de maladie), lorsque, pendant vingt-six semaines consécutives, il s'est trouvé hors d'état de travailler. L'établissement d'assurance peut ordonner, avec le consentement de l'assuré, son transfert dans une maison de santé, en accordant une indemnité familiale aux personnes à sa charge.

La retraite s'élève, à l'expiration des cent-vingt mois de cotisation, au quart des versements effectués pendant cette période et au huitième des autres cotisations.

2^o *Pensions aux veuves et aux orphelins.*

Ont droit à une pension les veuves d'assurés, les orphelins de moins de dix-huit ans et les veufs qui, par suite d'invalidité, étaient à la charge de leur femme.

La période préparatoire pour la rente des survivants est de cent-vingt mois de cotisations.

La pension de veuve ou de veuf est égale au $\frac{2}{5}$ de la pension de retraite. Les orphelins de père ou de mère reçoivent chacun le $\frac{1}{5}$, les orphelins de père et de mère, le $\frac{1}{3}$ du montant de la rente de veuve.

Le total des rentes de veuves, de veufs et d'orphelins ne peut excéder le montant de la retraite que la personne qui les entretenait recevait au moment du décès ou aurait reçu en cas d'invalidité.

Les rentes de veuve et de veuf prennent fin en cas de remariage. Il est alloué à la veuve, à titre de règlement forfataire, le triple de la rente annuelle.

La retraite est suspendue, lorsque l'assuré touche une des

rentes allouées en vertu des dispositions de la législation impériale sur les assurances ou un traitement, salaire ou autre allocation provenant d'un emploi rémunéré, pour autant que l'ensemble des allocations ou la retraite, plus un des avantages dont l'assuré bénéficie, excèdent ensemble la rémunération annuelle correspondant à la moyenne des soixante cotisations mensuelles les plus élevées.

PAIEMENT. — Le paiement des rentes et indemnités s'effectue par l'intermédiaire de la poste, qui recouvre sur l'établissement d'assurance les sommes par elle avancées (ci-dessous chapitres X et XI).

ORGANISATION ADMINISTRATIVE DE L'ASSURANCE DES EMPLOYÉS. — Le service de l'assurance des employés est confié à un établissement d'assurance de l'Empire, jouissant de la personnalité juridique et dont le siège est à Berlin.

Il comprend les organes suivants :

1° Un *comité directeur*, qui représente l'établissement d'assurance judiciairement et extra-judiciairement.

Il se compose d'un président et de membres nommés à vie par l'Empereur, sur proposition du Conseil fédéral, et assistés de deux représentants élus des patrons.

2° Un *conseil d'administration*, donnant son avis au comité directeur dans les décisions importantes.

Il est présidé par le président du comité et composé de douze membres, élus respectivement par les patrons et les employés.

3° Des *comités des rentes* institués par l'établissement d'assurance avec l'assentiment du Conseil fédéral, qui en fixe le siège et le ressort.

Ils se composent d'un président et de vice-présidents nommés par le chancelier de l'Empire et de vingt assesseurs au moins élus pour moitié par les représentants des patrons et pour moitié par les représentants des assurés. Les comités des rentes sont chargés de fixer et d'accorder les pensions de retraites, rentes ou indemnités, de les retirer, de les suspendre, etc.

4^o Des *hommes de confiance* (*vertrauensmänner*), (six au minimum), élus pour moitié par les patrons, pour moitié par les assurés, avec des attributions spéciales qui leur sont confiées par le comité des rentes. Ils doivent, même sans avoir reçu mandat, communiquer tous les faits dont ils ont connaissance et qui sont, à leur avis, particulièrement importants pour le comité des rentes ou pour l'établissement d'assurance de l'Empire.

Cette organisation se complète, en vue de trancher les litiges de l'assurance des employés, par l'institution de tribunaux d'arbitrage dont le nombre, le siège et le ressort sont à déterminer par ordonnance impériale, rendue d'accord avec le Conseil fédéral, et dont les décisions sont susceptibles d'appel devant un tribunal supérieur d'arbitrage, à Berlin. Les décisions de ce tribunal sont sans appel.

On voit, par ce bref exposé, que l'assurance des employés privés en Allemagne constitue une organisation toute spéciale, qui ne rentre pas dans le cadre général des autres assurances d'Empire.

En France, nous allons voir combien ce cadre général fait défaut, quelle diversité dans les principes directeurs de l'assurance sociale : assurance contre la maladie réalisée facultativement par des sociétés de secours mutuels, réparation pure et simple des accidents du travail, sans obligation pour le patron de s'assurer contre ce risque, assurance obligatoire contre la vieillesse et subsidiairement contre l'invalidité.

CHAPITRE VI

L'assurance sociale en France. — Idée générale. — Historique et état actuel de la question.

La législation allemande de l'assurance sociale constitue un ensemble imposant, tant par la valeur qui s'attache aux leçons d'une pratique déjà ancienne que par l'étendue des textes ou le nombre considérable des assurés. En France, au contraire, nous sommes encore en cette matière dans une période d'hésitations et de tâtonnements, de formation législative. Les trente années de l'expérience allemande nous font défaut. Nous sommes loin de retrouver la fusion harmonieuse qui caractérise la trilogie allemande : assurance-maladie, assurance-accidents, assurance invalidité-vieillesse.

Pour les deux premières branches, le principe de l'obligation n'existe même pas ; il est consacré seulement pour l'assurance-vieillesse.

En France, l'assurance-maladie est, peut-on dire, l'apanage des sociétés de secours mutuels ; c'est le principe de l'assurance par des sociétés réglementées et subsidiées, adopté également par la Belgique, la Suisse et le Danemark. La loi du 1^{er} avril 1898, qui est le code de la mutualité française, divise les sociétés de secours mutuels en :

- 1^o Sociétés libres ;
- 2^o Sociétés approuvées ;
- 3^o Sociétés reconnues comme établissement d'utilité publique.

Les deux dernières catégories seulement bénéficient des avantages réservés à l'approbation ou à la reconnaissance. Elles ont une capacité juridique plus étendue (elles peuvent,

par exemple, posséder des immeubles de rapport jusqu'à concurrence des $\frac{3}{4}$ de leur avoir, art. 24 de la loi), elles sont exemptes des droits de timbre et d'enregistrement, bénéficient d'un taux de faveur pour les capitaux versés par elles à la Caisse des dépôts et consignations, et des subventions calculées d'après le nombre de leurs membres sont accordées aux sociétés qui ne constituent pas de retraites (1).

Les résultats donnés par les sociétés de secours mutuels, qui, en France, pratiquent principalement l'assurance-maladie (16.000 environ sur 17.300 sociétés d'adultes), sont loin d'égaliser ceux fournis par l'assurance obligatoire allemande. Il y avait, en 1895, 10.558 de ces sociétés libres ou approuvées (celles-ci les plus nombreuses) avec 1.531.267 membres. Les recettes totales s'élevaient à 32.849.069 francs et les dépenses à 26.875.739 francs. En 1908, on comptait 17.304 sociétés comprenant 3.734.030 membres (recettes : 75.284.181 francs, dépenses : 47.573.766 francs) (2). Or, d'après les statistiques, 50 0/0 au moins des membres de ces sociétés sont des non salariés ; les travailleurs restent, en général, en dehors de la mutualité, malgré les libéralités fiscales dont cette dernière bénéficie.

On sait, par contre, l'importance prise par l'assurance-maladie en Allemagne.

Dans l'évolution législative de ces derniers temps, un point est à noter, c'est la consécration dans une préposition du groupe socialiste au Parlement du principe de l'obligation dans l'assurance-maladie (proposition présentée par E. Vaillant en 1900, reprise en 1910). A notre avis, c'est en ce sens que l'effort du législateur devrait se manifester.

(1) La loi du 5 avril 1910 alloue, en outre, à celles qui font de l'assurance-retraite des subventions destinées à couvrir en tout ou en partie les frais de l'assurance-maladie.

(2) *Rapport sur les opérations des sociétés de secours mutuels pendant l'année 1908, présenté à M. le Président de la République par M. Lafferre, Ministre du Travail et de la Prévoyance sociale, 1911.*

La même infériorité constatée dans l'assurance française contre la maladie se retrouve encore avec l'assurance contre les accidents. La loi du 9 avril 1898 concernant la responsabilité des accidents dont les ouvriers sont victimes pendant leur travail (modifiée le 22 mars 1902 et le 31 mars 1905, complétée par les lois du 30 juin 1899 pour l'agriculture, du 12 avril 1906 pour le commerce et du 18 juillet 1907 sur la faculté d'adhésion à la législation des accidents) consacre, comme la loi allemande, le principe du risque professionnel. « La production industrielle exposant le travailleur à certains risques, c'est à celui qui recueille le profit de cette production, c'est-à-dire au patron, que doit incomber l'obligation d'indemniser la victime en cas de réalisation du risque, abstraction faite du point de savoir s'il a commis une faute susceptible d'engager sa responsabilité » (1).

L'indemnité due à l'ouvrier victime d'un accident du travail est forfaitaire et tarifée par la loi, (art. 3), sous réserve, d'une part, du droit pour la victime d'obtenir des auteurs de l'accident, autre que le patron ou ses préposés, réparation *intégrale* du préjudice causé, d'autre part, de la faculté pour le juge de diminuer la pension s'il y a faute inexcusable de l'ouvrier, de la majorer, au contraire, dans le cas de faute inexcusable du patron. Cette distinction, nous l'avons vu, n'existe pas dans le système allemand.

L'indemnité et la rente, ainsi que les frais médicaux et pharmaceutiques ou les frais funéraires, sont à la charge du patron (2). Comme en Allemagne, l'ouvrier ne participe pas aux charges de l'assurance-accidents.

(1) P. Pic, *op. cit.*, p. 868.

(2) L'indemnité journalière est due en cas d'incapacité temporaire, si celle-ci a duré plus de quatre jours, à partir du cinquième jour de l'accident, et à partir du premier jour, si l'incapacité de travail a duré plus de dix jours. Elle est égale à la moitié du salaire touché au moment de l'accident. En Allemagne, nous avons vu que le blessé reçoit, si l'incapacité est totale, une rente des $\frac{2}{3}$ du salaire annuel, mais à partir de la quatorzième semaine après l'accident, quand l'assuré a droit à une indemnité de maladie. La rente des $\frac{2}{3}$ est due, en France, pour le cas d'incapacité abso-

Mais, tandis qu'en Allemagne les patrons doivent *obligatoirement* s'assurer aux associations mutuelles corporatives, en France, au contraire, la loi ne fait pas une obligation à l'entrepreneur de s'assurer. Elle se contente d'instituer un fonds spécial de garantie alimenté par une taxe perçue sur tous les patrons. C'est dans cette absence d'obligation patronale d'assurance, que réside, selon nous, l'imperfection capitale de notre loi de 1898. Il y va non seulement de l'intérêt des ouvriers, qui pour être efficacement indemnisés doivent être garantis contre l'insolvabilité des patrons (et le fonds de garantie est à ce point de vue insuffisant), mais encore de l'intérêt de l'industrie elle-même, de la petite industrie surtout, qui supporte, du fait de la législation des accidents, une charge excessive par rapport à la grande industrie (1).

En fait, sans doute, les patrons s'assurent et, à ce point de vue même, la loi du 24 mai 1899 leur a donné la faculté d'option entre la Caisse nationale d'assurance en cas d'accidents et l'assurance privée. Mais il reste encore en dehors de l'assurance trop de petits patrons imprudents ou aveugles.

Les résultats restent bien inférieurs à ceux de l'assurance allemande (ci-dessus page 39).

En 1909, le montant des salaires assurés par les sociétés d'assurances mutuelles, les sociétés mutuelles et syndicats de garantie s'élevait à 4.856.040.803 francs, le total des primes à 442.564.406 francs et les dépenses totales à 417.835.502 francs. Les sociétés ont réglés 15.762 sinistres. Le montant des rentes

lue et permanente. La rente est égale à la moitié de la réduction que l'accident aura fait subir au salaire, pour le cas d'incapacité partielle permanente (partie de la rente entière correspondant à la réduction de la capacité, en cas d'incapacité partielle de travail, dans la législation allemande). Les frais funéraires sont de 1/15^e du salaire annuel avec minimum de 62 fr. 50 en Allemagne, ils sont évalués à la somme de 100 francs au maximum par la loi française (art. 4 loi de 1898). Cf. ci-dessous chapitre VII, pour les droits de la veuve et de la famille

(1) Cf. P. Pic, *op. cit.*, p. 872 et s., la discussion de cette intéressante question.

allouées a atteint 2.357.261 francs et leur règlement a coûté 36.093.636 francs.

En 1910, il y a eu 30.266 tués ou blessés, 2.450 cas de mort (8 0/0), 128 cas d'incapacité permanente totale (0,4 0/0), 27.688 cas d'incapacité permanente partielle (91,4 0/0).

Un projet de 1893, voté par la Chambre, inspiré surtout du système autrichien, renfermait déjà le principe de l'assurance obligatoire, mais il fut rejeté par le Sénat.

Il est à souhaiter que le législateur français suive la tendance qui pousse les Parlements étrangers dans le sens du risque professionnel *complété par l'assurance obligatoire*. Nous avons vu, d'un autre côté, par l'exemple de l'Allemagne, le précieux appui que pouvaient se prêter mutuellement l'assurance-maladie et l'assurance-accidents.

Le principe de l'assurance obligatoire a été, au contraire, consacré par le législateur français pour l'assurance-vieillesse, le 5 avril 1910.

Jusqu'à la loi du 5 avril 1910, sur les retraites ouvrières et paysannes, l'assurance sociale obligatoire contre le risque vieillesse n'était que fragmentaire. Si nous mettons à part l'organisation des retraites pour les fonctionnaires publics, dont l'origine est très ancienne, et que l'on peut considérer comme « une rétribution complémentaire des services publics » (1), (loi du 9 juin 1853 sur les pensions civiles, lois spéciales, s'échelonnant de 1831 à 1897, pour les pensions des armées de terre et de mer), le principe de l'obligation n'était consacré que dans trois cas spéciaux :

1^o. D'une part, en effet, en vertu de la loi du 29 juin 1894, encore en vigueur (2), les concessionnaires de mines étaient tenus de constituer en faveur de leur personnel des caisses de secours et de retraite. Cette loi, votée à la suite d'une liquidation fameuse (affaire de Terrenoire, 1890), a eu pour but de mettre l'épargne des mineurs à l'abri des conséquences de la faillite ou de la déconfiture de leur patron.

(1) Berthélemy, *Traité élémentaire de droit administratif*, 4^e édition, p. 763.

(2) Chaudié, *Les retraites des ouvriers mineurs*, 1907.

Le fonds des retraites est alimenté par le versement obligatoire d'une somme égale à 4 0/0 du salaire des ouvriers ou employés et supportée par moitié par les patrons et par moitié par les ouvriers. Les sommes ainsi recueillies sont versées, soit à la caisse nationale des retraites pour la vieillesse, soit à la caisse syndicale ou patronale autorisée par décret ; la gestion de ces caisses est, en outre, contrôlée par l'administration.

L'âge de jouissance de la retraite est fixée à 55 ans. Chaque ouvrier est muni d'un livret individuel sur lequel tout versement est inscrit.

Pour les *caisses de secours* (maladie, invalidité, etc.), les ressources proviennent (art. 6 de la loi), d'un prélèvement sur le salaire de chaque ouvrier ou employé (avec maximum de 2 0/0), d'un versement de l'exploitant égal à la moitié de celui des ouvriers ou employés, des sommes allouées par l'Etat sur les fonds de subventions aux sociétés de secours mutuels, des dons et legs, du produit des amendes. Ces caisses sont administrées par un conseil de neuf membres, dont 1/3 sont nommés par les patrons et 2/3 par les ouvriers ou employés (art. 10 à 14).

La loi ne produisant pas encore son plein effet, un crédit est inscrit chaque année dans la loi de finances pour servir à majorer les pensions trop faibles.

2° D'autre part, la loi du 27 décembre 1890 (1) fit une obligation aux compagnies de chemins de fer d'intérêt général de soumettre, dans le délai d'un an, à l'homologation ministérielle les statuts et règlements de leur caisse de retraite et de secours. Une loi du 21 juillet 1909 a unifié les conditions de retraite du personnel des compagnies de chemins de fer d'intérêt général : l'affiliation à la caisse a lieu après un an d'emploi continu, la retraite normale est fixée à 1/50^e du salaire moyen des six années les plus productives, la retraite est donnée à cinquante-cinq ans avec vingt-cinq ans de service, aux méca-

(1) Soulier, *Les institutions de retraites des compagnies de chemins de fer*.

niciens et chauffeurs. La loi prévoit, en outre, une pension d'invalidité à jouissance immédiate ou différée, une retraite proportionnelle après quinze ans de service, la création d'une commission de réforme avec délégués élus du personnel, etc.

La question de la rétroactivité du nouveau régime a donné lieu à des difficultés d'application, que la loi du 28 décembre 1911 a essayé de résoudre (1).

3^e Enfin, les marins avaient leur caisse des invalides, dont l'origine remonte à Colbert, et qui les garantissait contre le risque vieillesse et invalidité prématurée, et contre les accidents depuis la loi du 21 avril 1898. L'organisation de cette institution a été modifiée par une loi du 29 décembre 1903, puis par la loi du 14 juillet 1908. Les ressources sont constituées par des cotisations des marins, des versements égaux des armateurs ou patrons, une subvention de l'Etat, des retenues sur les marchés à passer pour les dépenses de matériel de la marine (2). Le personnel auxiliaire des arsenaux et des établissements de la marine bénéficie lui aussi d'un régime spécial de retraite institué par le décret du 4 novembre 1909.

La loi du 5 avril 1910 sur les retraites ouvrières et paysannes n'a fait qu'étendre à tous les salariés de l'industrie, du commerce, de l'agriculture et des professions libérales le principe de l'obligation de l'assurance contre le risque vieillesse.

La question était depuis longtemps à l'étude. En 1901, un projet, soumis à la Commission d'assurance et de prévoyance sociales, accordait une retraite à soixante-cinq ans ou en cas d'invalidité prématurée, pourvu que l'assuré eût effectué des versements correspondant à 2.000 journées de travail. Les ressources auraient été constituées par un versement de 4 0/0 du salaire, réparti par moitié sur le patron, par moitié sur les ouvriers. L'Etat fournissait une majoration pour la période transitoire.

(1) Un projet de loi, du 12 juillet 1911, prévoit un régime analogue à celui de la loi de 1909 pour les agents de chemins de fer secondaires d'intérêt général et de tramways. Ce projet a été voté par la Chambre.

(2) Lacombe, *La caisse de prévoyance des marins français*, 1907.

Durant la huitième législature (1902-1906), la Commission ramena l'âge de la retraite à soixante ans, fixa le minimum de la pension à 360 francs, engloba les petits patrons et les métayers sous le régime nouveau et exonéra les petits salaires jusqu'à 4 fr. 50.

Le nouveau texte fut adopté par la Chambre le 23 février 1906. Mais, surtout à raison des charges très lourdes qu'il entraînait, le Sénat devait y apporter des modifications importantes. Il finit par admettre l'obligation, le principe de la triple contribution et la capitalisation. Toutefois, le minimum des pensions fut supprimé, ainsi que l'exonération des petits salaires. Le texte ainsi modifié ne fut voté que le 22 mars 1910 par 266 voix contre 3, et, après son retour à la Chambre, celle-ci l'adopta le 31 mars 1910 par 531 voix contre 3.

La nouvelle loi est entrée en vigueur le 3 juillet 1911. Mais elle fut modifiée bientôt après par la loi de finances du 27 février 1912, qui a ramené à soixante ans l'âge de la retraite, fixé à 100 francs uniformément l'allocation viagère de l'Etat pour les assurés obligatoires et adopté le système de la répartition pour les allocations de l'Etat.

Une loi du 11 juillet 1912 a, en outre, modifié le § 3 de l'article 62 de la loi du 27 février 1912, afin d'étendre au 1^{er} janvier 1913 le délai de rétroactivité accordé aux assurés pour bénéficier de la période transitoire. Une série de décrets ou d'arrêtés ont été rendus en application de la législation des retraites ouvrières et paysannes (décret du 24 mars 1911 sur les conditions d'admission ou bénéfice de l'assistance-retraite pour les personnes âgées de soixante-cinq à soixante-dix ans, décret du 25 mars 1911 relatif à l'application générale de la loi du 5 avril 1910, arrêtés ministériels du 30 mars 1911 concernant les justifications à fournir par les assurés obligatoires ou facultatifs, du 13 avril 1911 créant trente-sept types de timbres-retraite, du 25 avril 1911 concernant l'encaissement des cotisations, décret du 6 août 1912 modifiant le décret du 25 mars 1911, etc.)

Il convient de remarquer enfin que, depuis un demi-siècle environ, le législateur français a facilité et encouragé l'assu-

rance facultative en créant, avec une série de modalités, la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse (1850), organisme qui joue d'ailleurs un rôle capital dans l'assurance-vieillesse de la loi de 1910, la Caisse nationale d'assurance en cas d'accidents et la Caisse nationale d'assurances en cas de décès (1868).

La Poste ayant un rôle à jouer dans le fonctionnement de ces différentes caisses et dans l'application de la loi du 5 avril 1910, c'est à ces seules institutions que se borneront les quelques développements qui vont suivre.

CHAPITRE VII

La loi française du 5 avril 1910 sur les retraites ouvrières et paysannes, modifiée par la loi de finances du 27 février 1912. — Principes généraux et résultats (1).

La législation française des retraites ouvrières et paysannes (loi du 5 avril 1910, modifiée et complétée par la loi du 27 février 1912) s'applique à deux catégories d'assurés. Les ressources de l'assurance sont constituées par les cotisations des assurés, les contributions patronales et les allocations, bonifications ou majorations de l'Etat. Ces ressources, auxquelles s'applique un système financier qui n'est pas uniforme, permettent d'assurer les intéressés contre la vieillesse, et, dans une certaine mesure, contre l'invalidité ou contre les conséquences du décès. Les résultats obtenus sont loin d'égaliser, comme nous le verrons, ceux de l'assurance allemande.

A. ETENDUE DE L'ASSURANCE. — La loi du 5 avril 1910 distingue deux catégories d'assurés : les assurés obligatoires et les assurés facultatifs.

1^o *Assurés obligatoires.* — Sont assurés obligatoires les

(1) *BIBLIOGRAPHIE.* — P. Pic, *Traité élémentaire de législation industrielle*, 4^e édition, p. 1161 et s. — R. Viviani, *Les retraites ouvrières et paysannes.* — *Traité Dalloz des retraites ouvrières.* — *Commentaire pratique* Massé. — *Bulletin des assurances sociales*, passim. — *Bulletin de l'Office du travail*, passim. — *Revue des retraites ouvrières*, paraissant depuis le mois d'octobre 1911.

salariés (cf. art. 1^{er} de la loi), mais les salariés seulement. « La qualité de salarié est le critérium de l'assujettissement obligatoire ». Le salarié est celui qui est uni à un patron par un contrat de travail (ce qui exclue les entrepreneurs autonomes). Peu importe, à cet égard, le mode de travail adopté (à l'heure, à la journée, au mois, à l'année, à la tâche, aux pièces, à domicile) ou la nature de la rémunération (garçon de café rémunéré au moyen de pourboires), la qualité de l'employeur, le sexe du salarié, ou même, quoique dans une certaine mesure, sa nationalité.

Ainsi, sont assujettis obligatoirement : a) les salariés de l'industrie ; b) les salariés du commerce (employés, commis-voyageurs) ; c) les salariés de l'agriculture (domestiques de culture, valets et servantes de ferme, journaliers) ; d) les salariés des professions libérales (rédacteurs de journaux, artistes dramatiques, professeurs de l'enseignement libre, précepteurs, secrétaires, clerks de notaires, d'avoués, d'huissiers) ; e) les serviteurs à gage ou domestiques attachés à la personne ; f) les salariés de l'Etat non assujettis au régime des pensions civiles ou militaires, ceux des départements ou des communes qui ne sont soumis à aucun règlement de retraites.

Sont exclus du régime de l'assurance obligatoire, bien que salariés : 1^o Tous ceux au profit desquels existerait déjà un autre système de retraite (fonctionnaires de l'Etat, des départements, des communes, employés des chemins de fer d'intérêt général, mineurs, inscrits maritimes) ; 2^o ceux dont la rémunération annuelle excède 3.000 francs ; 3^o les salariés étrangers, à moins d'un traité diplomatique les assimilant aux Français. Ils ont droit toutefois à la retraite produite par la capitalisation de leurs propres versements, mais sans pouvoir bénéficier des contributions patronales, ni des allocations ou bonifications budgétaires (art. 2).

2^o *Assurés facultatifs*. — Ce sont ceux qui, en raison de leur situation voisine du salariat, sont autorisés à effectuer des versements à l'une des caisses d'assurance prévues par la loi du 5 avril 1910 et reçoivent, en outre, certaines allocations de l'Etat. Aux termes des alinéas 4 et 5 de l'article 36, ils com-

prennent les fermiers, métayers, cultivateurs, petits patrons (de l'agriculture, du commerce et de l'industrie), les membres non salariés de la famille de ces assurés; les femmes et veuves non salariées des assurés obligatoires et des assurés facultatifs, les salariés dont le salaire annuel est supérieur à 3.000 francs, mais ne dépasse pas 5.000 francs.

Pour ces deux dernières catégories, l'assurance facultative n'est soumise à aucune condition, mais les assurés du paragraphe 1^{er}, art. 36 (fermiers, métayers), doivent habituellement travailler seuls ou avec des membres de leur famille, salariés ou non, habitant avec eux, ou encore avec un seul ouvrier étranger à leur famille.

Il peut arriver qu'au cours de son existence la situation d'un salarié se modifie, que, d'assuré obligatoire, il devienne assuré facultatif ou réciproquement (assurés *successivement* obligatoires ou facultatifs).

En outre, un assuré facultatif peut, par suite d'une occupation occasionnelle, se trouver assujéti obligatoire. C'est le cas d'un cultivateur faisant valoir son propre fonds et travaillant de temps en temps pour le compte d'un autre propriétaire. Il est dit assuré *alternativement* obligatoire et facultatif.

Listes d'assurés (art. 1 à 10, décret du 25 mars 1910). — Il est tenu dans chaque commune deux listes des personnes y résidant et appelées à bénéficier de la loi : l'une sur laquelle sont inscrites d'*office* les personnes françaises ou étrangères faisant partie de la catégorie des assurés obligatoires, l'autre sur laquelle sont portées seulement les assurés facultatifs *qui en font la demande*.

Il est établi chaque année (première quinzaine d'avril) par une commission communale spéciale une liste provisoire des assurés obligatoires, liste qui est rendue publique. Puis, au moyen des renseignements recueillis par un bulletin où l'intéressé indique son état civil, le choix de sa caisse, le régime à capital aliéné ou réservé de ses versements, la liste provisoire est rectifiée, avec mention, le cas échéant, des protestations d'inscrits. La liste provisoire est transmise au préfet, qui, après vérification, la rend définitive, au plus tard avant le

31 mai, toujours sous réserve des réclamations des intéressés devant le juge de paix. Les inscriptions nouvelles sont confiées aux soins des maires, qui doivent, en outre, tenir compte des décès ou des retraites liquidées devant motiver les radiations.

La liste des assurés facultatifs est ouverte en permanence. Les inscriptions sont soumises également à la vérification du préfet. Les assurés alternatifs ont le choix entre les deux listes, ou à défaut sont inscrits d'office sur la liste des assurés obligatoires.

B. RESSOURCES DE L'ASSURANCE. — Un principe essentiel de la loi du 5 avril 1910 est celui de la triple contribution de l'assuré, du patron et de l'État (art. 2).

I. — VERSEMENTS DES ASSURÉS.

a) *Assurés obligatoires.* — Les versements obligatoires des salariés sont fixés (art. 2) à 9 francs par an pour les hommes, à 6 francs pour les femmes et à 4 fr. 50 pour les mineurs au-dessous de dix-huit ans, soit par mois, respectivement 0 fr. 75, 0 fr. 50, 0 fr. 37, et par jour, 0 fr. 03, 0 fr. 02, 0 fr. 015.

Les versements facultatifs sont admis en nombre et de taux illimités.

Par application du paragraphe 5 de l'article 2 de la loi, le règlement d'administration publique du 25 mars 1911 (art. 29 et 30) détermine les versements obligatoires des salariés qui travaillent à façon, aux pièces, à la tâche ou à domicile, et ceux des salariés intermittents.

Il établit les distinctions essentielles suivantes :

1^o Salariés rémunérés à façon, aux pièces ou à la tâche, qui, dans le cours d'une année, travaillent d'une manière régulière pour le compte d'un seul employeur ou de plusieurs employeurs succesifs (versements et contributions réglés d'après la durée du travail, sur les bases fixées par l'art. 2 de la loi).

2^o Salariés travaillant par intermittence pour le compte d'un même employeur, quand la période ininterrompue de travail représente un nombre entier de mois (versements et contributions réglés sur la base des chiffres mensuels).

3^o Salariés travaillant par intermittence pour le compte

d'un même employeur, quand la période ininterrompue de travail ne représente pas un nombre entier de mois (versements et contributions réglés pour les mois complets, ainsi qu'il est dit au paragraphe précédent, pour le mois incomplet, sur la base des chiffres journaliers).

4° Salariés travaillant une seule fois ou par intermittence pour le compte d'un même employeur, quand la durée de chaque période de travail est de moins d'une journée (versements et contributions calculés par centime, à raison de 1 0/0 du salaire, sans pouvoir dépasser, pour chaque employeur, les chiffres journaliers que détermine la loi.

5° Salariés travaillant à domicile (versements et contributions calculés par centime, à raison de 1 0/0 du salaire).

Peu importe, en tout cas, le mode de rémunération.

Les versements obligatoires des salariés, calculés suivant les règles qui précèdent, sont dus pour tout paiement de salaire, et seulement lorsqu'il y a paiement de salaire. Le salarié et son employeur ne peuvent verser qu'autant qu'ils sont liés par un contrat de travail; dès que le salarié quitte son patron, celui-ci n'a plus à verser pour lui; l'ouvrier qui ne travaille plus n'est tenu de verser aucune cotisation.

Mais les cotisations ne sont dues que dans la limite des maxima déterminés par la loi. Lorsque l'ensemble des versements obligatoires des salariés a atteint, pour l'année de validité de la carte (voir ci-dessous), le chiffre fixé par la loi, les employeurs, pour le compte desquels le salarié travaille ultérieurement, cessent, jusqu'à l'expiration de cette année, de prélever aucune cotisation sur son salaire, et ne sont plus tenus d'effectuer aucun versement personnel.

Le principe du versement obligatoire comporte quelques exceptions, notamment les salariés (et les patrons) affiliés à une caisse patronale ou syndicale ou à un syndicat de garantie autorisés par décret, et qui assurent à leurs adhérents des retraites de vieillesse au moins égales à celles de la loi de 1910, peuvent être dispensés des versements par le décret d'autorisation (art. 19).

En outre de leurs cotisations obligatoires, les salariés

peuvent effectuer des versements facultatifs, mais qui demeurent isolés, c'est-à-dire sans contribution corrélative des employeurs, ni majoration de l'Etat.

b) *Assurés facultatifs*. — Leurs versements annuels sont ainsi fixés par l'art. 36 de la loi :

1^o Pour tous, à l'exception du métayer, 9 francs au moins, 18 francs au plus.

2^o Pour les seuls métayers, un minimum de 6 francs.

Le versement du minimum annuel est nécessaire pour pouvoir bénéficier de certains avantages (majoration de l'Etat pour tous, contribution du propriétaire terrien pour le métayer).

Les assurés de cette catégorie peuvent également faire des versements facultatifs au-delà du maximum, mais alors sans majoration de l'Etat pour le surplus.

II. — CONTRIBUTIONS DES EMPLOYEURS.

Elles sont égales aux versements des salariés, dont elles sont corrélatives, c'est-à-dire qu'à tout versement fait par les salariés correspond nécessairement une contribution égale du patron (1) ; elles restent exclusivement à la charge des employeurs. Toute convention contraire à ce dernier principe est nulle de plein droit (art. 2 et 5).

Les contributions des employeurs sont dues pour les assurés obligatoires, et pour les assurés facultatifs, seulement quand ils sont employés comme salariés.

Toutefois, le propriétaire terrien est tenu de verser une contribution égale au versement de son métayer, à concurrence d'un maximum de 9 francs par an.

III. — ALLOCATION DE L'ETAT.

Il faut distinguer entre les deux catégories d'assurés :

a) *Assurés obligatoires*. — Aux termes de l'ancien article 4 de la loi, l'Etat versait une allocation viagère fixée à 60 francs

(1) C'est ainsi tout au moins que nous entendons le principe de l'obligation. Nous verrons plus loin comment l'interprétation donnée par la Cour de cassation des articles 3 et 23 de la loi a ruiné ce principe.

à l'âge de soixante-cinq ans. Dans la période transitoire (vingt premières années d'application de la loi), les assurés ayant plus de quarante-cinq ans et moins de soixante-cinq ans, au moment de la promulgation de la loi, devaient toucher, au fur et à mesure qu'ils auraient atteint l'âge de soixante-cinq ans, non seulement l'allocation entière de 60 francs, mais encore une bonification annuelle d'autant plus élevée qu'étant plus âgés lors de la mise en vigueur de la loi, ils auraient fait moins de versements.

La loi du 27 février 1912 (art. 54) a unifié à 100 francs à soixante ans l'allocation viagère de l'Etat, en l'augmentant d'une bonification d'un dixième pour tout assuré, de l'un ou de l'autre sexe, ayant élevé trois enfants jusqu'à l'âge de 16 ans (cf. art. 1292, R. V. O.).

Pour être admis au bénéfice de cette allocation *en régime permanent*, il faudra avoir effectué au moins trente versements annuels, atteignant, y compris les versements facultatifs, le chiffre fixé à l'article 2.

Si le nombre d'années de versements est inférieur à trente et supérieur à quinze, l'allocation sera calculée d'après le nombre d'années de versements, le dit nombre multiplié par 3 fr. 33 (loi de 1912).

Entrent en ligne de compte, pour la détermination du montant de l'allocation viagère, les deux années de service militaire obligatoire, et pour les femmes, chaque naissance d'enfant constatée par la déclaration faite à l'officier de l'état civil (1).

Les assurés obligatoires du *régime transitoire* (ceux qui avaient trente ans accomplis au moment de la mise en vigueur de la loi) auront droit, à soixante ans, à l'allocation viagère de 100 francs, sous deux conditions :

1^o Qu'ils justifient (2) qu'au 3 juillet 1911, ils faisaient partie

(1) Les assurés étrangers travaillant en France ne bénéficient de l'allocation de l'Etat (comme du reste de la contribution patronale) que si des traités avec le pays d'origine garantissent à nos nationaux des avantages équivalents.

(2) Voir arrêté du 30 mars 1911.

depuis trois ans au moins des catégories des assurés obligatoires ;

2° Que le nombre de leurs années de versements aura été égal au nombre des années écoulées depuis la mise en vigueur de la loi jusqu'à leur soixantième année.

b) *Assurés facultatifs*. — Les allocations de l'Etat consistent ici, aux termes de l'art. 36, § 3, modifié en 1912, en une majoration des versements allouée annuellement, à capital aliéné, au compte de l'intéressé.

Cette majoration est égale à la *moitié* (1) des versements effectués ; mais, tout versement, pour être majoré, doit être au moins égal au minimum de 9 francs (6 francs pour le métayer) fixé par la loi. Les versements annuels n'entrent en compte, pour le calcul des majorations, que jusqu'à concurrence du maximum de 18 francs.

Pour le métayer, la majoration de l'Etat porte sur le total du propre versement du métayer et de la contribution du propriétaire foncier.

Le droit à la majoration sera éteint, lorsque la rente viagère, résultant à soixante ans des majorations versées antérieurement, aura atteint le chiffre de 100 francs.

Telles sont les règles de la majoration en régime permanent. Mais, en régime transitoire (assurés facultatifs âgés de plus de trente-cinq ans le 3 juillet 1911), des avantages particuliers sont consentis à deux catégories d'assurés facultatifs privilégiés :

a) D'une part, aux cultivateurs, aux artisans, aux petits patrons et aux fermiers payant plus de 600 francs de fermage (bonification s'ajoutant à la pension majorée et égale à la rente qu'eût produite un versement annuel de 12 francs depuis l'âge de trente-cinq ans jusqu'à l'âge qu'avaient les intéressés au 4 juillet 1911, la bonification ne pouvant en aucun cas s'appliquer à une période de plus de vingt-cinq ans). Il faut avoir fait partie, depuis trois ans au moment de la mise en vigueur de la loi, des catégories d'intéressés susvisées et

(1) Le tiers seulement d'après la loi de 1910.

avoir commencé, comme tel, les versements annuels (9 à 18 francs), à dater de la mise en vigueur de la loi, pour les continuer sans interruption, année par année, jusqu'à l'âge de la retraite.

b) D'autre part, aux métayers et aux fermiers payant 600 francs au plus de fermage global (assimilation aux assurés obligatoires, majoration de 100 francs), à la condition, pour les métayers, d'avoir fait chaque année, depuis le 3 juillet 1911, les versements annuels maxima (9 fr.), pour les fermiers, de justifier du double versement annuel de 9 francs.

Si, dans ces deux cas, la condition des versements n'est pas remplie, l'allocation de l'Etat sera réduite dans la même proportion que le nombre d'années de versements.

Des dispositions spéciales (art. 37) régissent le système des allocations de l'Etat au profit des assurés *successivement* obligatoires et facultatifs.

La rente provenant de la majoration de l'Etat au profit des assurés facultatifs et, s'il y a lieu, de la bonification des assurés de cette catégorie de la période transitoire, sera augmentée d'un dixième sans que cette augmentation puisse dépasser 10 francs, à l'égard de l'assuré de l'un ou de l'autre sexe, ayant élevé au moins trois enfants jusqu'à l'âge de seize ans (loi de 1912).

Telle est dans ses lignes essentielles l'application du principe de la triple contribution ouvrière, patronale et de l'Etat.

Comment sont recouvrées les cotisations ?

RECouvreMENT DES COTISATIONS. CARTES D'ASSURÉS ET TIMBRES-RETRAITE. — Le recouvrement des cotisations se fait, en principe, d'après le système suivant : chaque assuré est muni d'une carte annuelle sur laquelle sont collés, au moment de chaque versement, des timbres spéciaux dits *timbres-retraite*, pour la valeur du versement à effectuer. C'est le patron qui prélève sur le salaire dû la cotisation obligatoire de l'assuré, y ajoute la sienne et appose sur les

cartes des timbres pour une somme égale. L'assuré facultatif appose lui-même les timbres à son gré.

Le fonctionnement de ce système demande quelques explications.

Chaque assuré est muni de deux cartes (art. 3 de la loi du 5 avril 1910) : une *carte d'identité* (de même modèle pour les deux catégories d'assurés) et une *carte annuelle*, utilisée pendant l'année comprise entre deux anniversaires de naissance de l'assuré, et de couleur jaune bulle pour les assurés obligatoires, rose rouge pour les assurés facultatifs.

La carte d'identité comprend l'indication des nom et prénoms, nationalité, date et lieu de naissance de l'assuré et numéro matricule, et la carte annuelle contient, en outre, la date de délivrance, l'adresse de l'assuré, l'indication de la caisse d'assurance où le compte est ouvert, la mention que les versements sont faits à capital réservé et enfin une série de cases pour recevoir les timbres (art. 11, décret 25 mars 1911).

Les cartes sont délivrées par le préfet et remises aux intéressés par l'intermédiaire des maires, contre-reçu sur un bordereau d'émargement.

L'échange de la carte annuelle se fait par les soins des mêmes autorités dans les trois jours qui précèdent ou qui suivent le jour anniversaire de la naissance de l'assuré et contre remise de la carte périmée. L'assuré peut en demander reçu provisoire.

C'est à l'assuré qui change de résidence à faire connaître ce changement, pour que sa carte puisse lui parvenir sûrement.

L'assuré peut, en outre, vouloir changer de caisse ou modifier le régime de ses versements ; dans ce cas, il doit en aviser le préfet par un bulletin spécial.

Une carte complémentaire est délivrée au cours d'une année, et pour le délai à courir jusqu'au prochain anniversaire, en échange de la carte annuelle, à l'assuré qui justifie qu'il a passé de la catégorie obligatoire à la catégorie facultative ou que la caisse d'assurance où son compte était ouvert a cessé de fonctionner.

Il est délivré par le préfet des duplicata des cartes perdues ou détruites.

Toute cette matière (délivrance des cartes d'identité, délivrance et échange des cartes annuelles) est régie par le décret du 25 mars 1911 (chapitre III, art. 14 à 28).

Comment sont constatées les cotisations ? Le système français est une imitation du système allemand, mais présente par rapport à ce dernier le défaut d'être plus compliqué.

Aux termes du § 3 de l'article 3 de la loi du 5 avril, « le montant total du prélèvement et de la contribution patronale est représenté par un timbre mobile que l'employeur doit apposer sur la carte de l'assuré ».

Par application de cet article, un arrêté ministériel du 13 avril 1911 a créé trente-sept types de timbres-retraite divisés en quatre catégories :

a) Timbres *assurés*, de couleur rouge.

b) Timbres *patrons*, de couleur verte.

Chacune de ces deux catégories comprend respectivement les douze valeurs suivantes :

1° Un centime, 0 fr. 01 ;

2° Un centime et cinq millièmes (0 fr. 015) ;

3° Deux centimes, 0 fr. 02 ;

4° Trois centimes, 0 fr. 03 ;

5° Neuf centimes, 0 fr. 09 ;

6° Douze centimes, 0 fr. 12 ;

7° Dix-huit centimes, 0 fr. 18 ;

8° Vingt-quatre centimes, 0 fr. 24 ;

9° Trente-six centimes, 0 fr. 36 ;

10° Trente-sept centimes et cinq millimes, 0 fr. 375 ;

11° Cinquante-centimes, 0 fr. 50 ;

12° Soixante-quinze centimes, 0 fr. 75.

c) Timbres *mixtes*, de couleur violette et respectivement de valeur double des douze types ci-dessus.

d) Timbres *propriétaires de métairie*, de couleur bleue. Il n'en existe qu'un seul type, à 0 fr. 50.

Les timbres *assurés* sont employés par les salariés qui

veulent faire des versements personnels supplémentaires, par les sociétés collectrices et par les assurés facultatifs.

Les timbres *patrons* sont utilisés par le patron pour représenter sa propre contribution, dans les cas où la cotisation du salarié a été versée à une société collectrice.

Les timbres *mixtes*, représentant ensemble la cotisation ouvrière et la contribution patronale, sont employés lorsqu'il y a prélèvement sur les salaires.

Enfin, le timbre de la quatrième catégorie sert à constater les versements des propriétaires, en cas d'assurance facultative des métayers.

La vente des timbres-retraite de toutes catégories est effectuée par les débitants de tabac, par les receveurs buralistes et par le personnel de l'administration des postes et des télégraphes (arrêté ministériel du 3 juin 1911).

Reste maintenant à examiner comment s'opère la perception des cotisations.

L'article 3, § 1^{er}, de la loi du 5 avril 1910 dispose à ce sujet que « les versements des salariés sont prélevés sur le salaire par l'employeur lors de chaque paye ».

Au moment de la paye, l'ouvrier présente sa carte, le patron opère le prélèvement de la cotisation ouvrière sur le salaire et appose sur la carte un timbre mixte d'une valeur double de la retenue sur le salaire et représentant à la fois la cotisation ouvrière et la cotisation patronale.

Ainsi fonctionne le système du *précompte*.

Pour éviter l'utilisation ultérieure et frauduleuse des timbres ainsi apposés avant leur oblitération par les soins des maires sur les cartes périmées, ou, dans le cas d'assurés travaillant chez plusieurs patrons, pour permettre à chaque patron de prouver qu'il a apposé les timbres dus par lui, une circulaire ministérielle du 1^{er} juillet 1911 autorise les patrons à inscrire sur les timbres apposés par leurs soins une date à l'encre noire chevauchant sur le timbre et sur la carte, à condition que cette inscription ne gêne en rien la vérification de la valeur des timbres et ne permette pas la dissimulation d'une oblitération ultérieure ou l'emploi de timbres falsifiés.

Quant au métayer, le propriétaire de métairie apposera des timbres de 50 centimes en nombre suffisant pour égaler le versement du métayer du minimum (6 francs) au maximum (9 francs).

L'assuré facultatif colle lui-même les timbres rouges.

Une question intéressante s'est élevée, dès les premiers moments de l'application de la loi, de savoir si l'employeur a, d'après l'article 3, l'obligation absolue de prélever sur les salaires la cotisation de l'assuré obligatoire. Nous ne pouvons rentrer ici dans la discussion de cette intéressante question. Nous nous bornerons à dire que, d'après les travaux préparatoires de la loi (1) et le gouvernement (déclarations des ministres du travail, MM. Viviani, Paul-Boncour, René Renoult), l'obligation du précompte ne fait pas de doute et que c'est « le développement logique du principe de l'obligation proclamé par l'article 1^{er} ». Mais, la Cour de cassation, le 11 décembre 1911, a rendu un arrêt (2), duquel il résulte que l'employeur n'est pas obligé de prélever la cotisation ouvrière et que l'ouvrier peut exiger, au contraire, le paiement intégral de ses salaires, sauf à encourir lui-même l'amende prévue à l'article 23.

Cet article dispose, en effet, que, dans le cas où l'apposition des timbres ne pourrait avoir lieu par la faute, soit de l'employeur, soit de l'assuré, le contrevenant encourrait une amende égale aux versements omis prononcée par le juge de simple police, sans préjudice de la condamnation, par le même jugement, au paiement de la somme représentant les versements à sa charge, et qui sera portée au compte individuel de l'assuré.

Ce même article ajoute que l'employeur qui sera dans l'impossibilité d'apposer le timbre prescrit *pourra se libérer de la somme à sa charge*, en la versant à la fin de chaque mois au greffe de la justice de paix.

(1) *Journal officiel*, 3 et 25 décembre 1909. Débats parlementaires, pages 985 et 1231,

(2) *Revue pratique des retraites ouvrières*, décembre 1911.

Une controverse des plus vives s'est également engagée sur le point de savoir si l'employeur est *obligé* de verser et si l'expression « à sa charge » vise seulement la contribution patronale, ou à la fois cette dernière et la cotisation ouvrière. Contrairement aux interprétations ministérielles concluant à l'obligation pour la somme totale, la Cour de cassation, par un arrêt du 22 juin 1912, rendu à la suite d'un pourvoi formé contre un jugement du tribunal correctionnel de la Seine, en date du 30 janvier 1912, a décidé que la consignation au greffe de la justice de paix, prévue par l'article 23, n'était qu'une simple faculté donnée par la loi à l'employeur, mais non une obligation créée par elle à sa charge, et que, d'autre part, la « somme à la charge de l'employeur » ne pouvait s'entendre que de la contribution patronale (1).

Ainsi, l'interprétation de la Cour de cassation dans les deux arrêts susvisés porte une atteinte grave au principe de l'obligation.

Que deviennent les cartes annuelles?

Les timbres sont oblitérés par les soins des maires, sur les cartes périmées. Ces cartes sont transmises au préfet au début de chaque semaine. Le préfet établit, pour chaque caisse d'assurance, un bordereau récapitulatif portant en regard des noms des assurés l'indication des versements constatés et, chaque semaine, le bordereau est transmis à la caisse intéressée avec les cartes la concernant.

C) AVANTAGES GARANTIS AUX ASSURÉS. — La loi du 5 avril 1910 a pour objet essentiel de garantir les travailleurs contre le risque vieillesse. Accessoirement, elle se charge de les assurer contre l'invalidité prématurée. Elle contient, en outre, une amorce de l'assurance des veuves et des orphelins. Enfin, elle s'occupe, à titre de mesure transitoire, du sort des salariés, âgés de soixante-cinq à soixante-neuf ans, qui se trouvent en dehors du régime de l'assurance.

1° *Risque de vieillesse*. — Aux termes de l'article 5 nouveau,

(1) *Revue pratique des retraites ouvrières*, février 1912, pages 306 et suivantes, juillet 1912, pages 610 et suivantes.

« l'âge normal de la retraite est de *soixante* ans. Tout assuré
« aura la faculté d'en ajourner la liquidation jusqu'à l'âge de
« *soixante-cinq* ans.

« Tout assuré pourra à partir de *cinquante-cinq* ans récla-
« mer la *liquidation anticipée* de sa retraite. »

Une retraite peut être constituée à *capital aliéné* ou à *capital réservé*. Le premier mode constitue le droit commun ; c'est celui qui exige le moins de sacrifices du rentier ; mais, au décès de ce dernier, les sommes déposées restent la propriété de la caisse d'assurance. Si l'assuré le demande, les versements prélevés sur son salaire seront faits à capital réservé (art. 2). Avec ce dernier système, pour obtenir la même rente, il faudra effectuer des versements plus élevés ; seulement, si le titulaire de la pension vient à mourir, le capital constitutif est restitué à ses héritiers. Il convient de remarquer que seules les cotisations des salariés peuvent être réservées, et que les contributions patronales sont toujours liquidées à capital aliéné. La faculté de se constituer une retraite, soit à capital aliéné, soit à capital réservé, appartient aux deux catégories d'assurés.

Les *tarifs de retraites* sont calculés d'après les tables de mortalité établies ou à établir par les soins des ministres du travail et des finances, après avis du Conseil supérieur des retraites ouvrières, et d'après le taux d'intérêt des placements des fonds constitutifs des retraites, provisoirement d'après la table de mortalité de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse (art. 12).

On tient compte, pour l'établissement de ces tarifs, de l'intérêt composé du capital, des chances de mortalité, du remboursement des versements personnels de l'assuré. Le taux de l'intérêt servant à l'établissement du tarif est gradué par décime à la différence du taux d'intérêt de la Caisse nationale des retraites, qui est gradué par quart de franc (cf. les articles 127 et suivants du décret du 25 mars 1911 pour la détermination du taux de l'intérêt par rapport aux taux d'intérêt des placements, et pour la communication annuelle des tarifs aux assurés).

Des tableaux de retraites publiés par le ministère du travail (voir la notice à l'usage des assurés) indiquent la rente totale produite à soixante ou soixante-cinq ans au profit des assurés dont l'âge, au premier échange de la carte, sera celui indiqué dans la première colonne des dits tableaux.

Les chiffres indiqués dans ces tableaux ont été établis sur les bases du tarif 3 0/0 de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse. Ce tarif sera en vigueur dans toutes les caisses pendant les trois premières années de leur fonctionnement. Ces caisses pourront ensuite obtenir la révision de ce tarif d'après le taux moyen de leurs placements et les résultats constatés de la mortalité de leurs assurés (décret du 25 mars 1911, art. 129).

Les assurés de la loi de 1910 peuvent se constituer cumulativement une autre retraite, soit en s'affiliant à une société de secours mutuels (loi du 1^{er} avril 1898), soit en effectuant des versements à la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse (loi du 20 juillet 1886). Mais, dans ce dernier cas, l'assuré ne pourra invoquer à son profit les dispositions de la loi du 31 décembre 1895 relatives aux majorations de l'Etat accordées par cette loi que s'il ne profite pas des allocations, bonifications ou majorations de la loi de 1910. Enfin, une retraite ouvrière et paysanne peut également se cumuler avec la rente d'incapacité pour accident du travail (loi du 9 avril 1898) ou avec toute autre retraite déjà acquise de l'Etat, des départements ou des communes.

La pension de retraite ne dépend pas de l'état des ressources de l'assuré au jour de la liquidation. L'assuré a sur la pension de retraite qu'il s'est constituée un *droit* absolu sans restriction. C'est une conséquence du caractère de la loi de 1910, qui est une loi d'*assurance* et non une loi d'*assistance*, comme la loi du 14 juillet 1905.

Quelle que soit sa situation, l'assuré recevra intégralement la pension qui résultera de ses versements, de la contribution patronale et de la participation de l'Etat,

De plus, les retraites et allocations viagères acquises sont incessibles et insaisissables, si ce n'est au profit des établis-

sements publics hospitaliers, pour le paiement du prix de journées du bénéficiaire de la retraite admis à l'hospitalisation, sauf en ce qui concerne les allocations en cas de décès (art. 24).

Pour obtenir la liquidation de sa pension de retraite, l'assuré doit faire sa demande à la mairie de sa résidence, sur une formule d'un modèle spécial, et produire à l'appui de sa demande sa carte d'identité, sa carte annuelle et un extrait de son acte de naissance (il en est donné récépissé), le cas échéant, les pièces justifiant du service militaire effectué ou des années de maternité, ou du nombre d'enfants élevés jusqu'à l'âge de seize ans, etc.

La demande est transmise par le maire au préfet, avec les pièces à l'appui, puis par le préfet au ministre du travail qui la fait parvenir à la caisse à laquelle l'assuré adhérerait au moment de sa demande. Le ministre du travail arrête le montant de l'allocation viagère accordée à chaque assuré en vertu de la loi de 1910. Les arrérages de la retraite et l'allocation viagère sont dus à partir du premier jour du mois qui suit celui où l'assuré atteint sa soixantième année.

Un assuré peut demander l'*ajournement jusqu'à l'âge de soixante-cinq ans* de la liquidation de sa retraite. Il peut alors, ou bien se faire remettre le montant de l'allocation de l'État à partir de soixante ans (il doit dans ce cas continuer à effectuer ses versements, qui s'ajouteront aux versements antérieurs pour être capitalisés jusqu'à soixante-cinq ans dans la caisse choisie par lui), ou bien faire ajouter aux versements effectués à sa caisse d'assurance, où elle sera capitalisée, l'allocation de l'État.

Cette disposition s'applique également aux assurés facultatifs.

Les assurés obligatoires peuvent demander, toujours d'après l'article 5 de la loi, la *liquidation anticipée de leur retraite à cinquante-cinq ans*. Les assurés facultatifs ne jouissent pas de cette faveur.

Paiement. — Les arrérages des pensions de retraite sont payées trimestriellement et à terme échu par les *soins de la*

dernière caisse d'assurance à laquelle l'assuré a adhéré. Les arrérages sont dus à partir du premier jour du mois qui suit celui où l'assuré a atteint l'âge qui sert de base à la liquidation. Le paiement est fait au porteur de l'*extrait d'inscription* délivré par la caisse au titulaire, énonçant les nom, prénoms, date et lieu de naissance de ce dernier, le montant de l'allocation viagère et de la bonification annuelle à y ajouter, le cas échéant. Le porteur doit produire un *certificat de vie* délivré par le maire de la résidence du rentier ou par un notaire. Les allocations et bonifications en faveur des assurés obligatoires sont remboursées aux caisses d'assurance, en échange des certificats de vie dûment acquittés, par la Caisse des dépôts et consignations. Le remboursement aux caisses d'assurance des bonifications prévues pour les assurés facultatifs est effectué directement par le Trésor public. Nous verrons plus loin (4) qu'une innovation importante a été introduite dans le paiement des arrérages par la loi du 17 juin 1913, créant le mandat-retraite.

2° *Risque d'invalidité prématurée.* — Le législateur ne s'est pas préoccupé de l'invalidité partielle. Il a visé seulement les cas d'invalidité absolue, dans l'article 9, dont l'alinéa premier est ainsi conçu ; « Les assurés qui seront atteints, en dehors
« des cas régis par la loi du 9 avril 1898, et à l'exclusion de
« toute faute intentionnelle, de blessures graves ou d'infirmités
« prématurées entraînant une incapacité absolue et perma-
« nente de travail auront droit, quel que soit leur âge, à la
« liquidation anticipée de leur retraite ».

Dans ce cas, l'État leur alloue, sans condition de versements déterminés, une bonification, qui peut atteindre 100 francs de rente (texte de 1912), mais qui ne peut avoir pour effet de porter la retraite à un taux supérieur à 360 francs, bonification de l'État comprise (art. 9, al. 3, modifié par la loi du 27 février 1912).

Les articles 143 à 151 du décret du 23 mars 1911 déterminent le mode de constatation de l'invalidité. L'assuré qui invoque une

(4) Ci-dessous chapitre XIV.

incapacité absolue et permanente de travail doit produire une déclaration rédigée sur une formule spéciale, un certificat du médecin, un certificat de non déclaration ou enquête conformément à la loi de 1898. La demande est instruite par le préfet, qui transmet le dossier au ministre du travail. Ce dernier fixe la pension, après avis d'une commission consultative, dont la composition est réglée par l'article 148 du décret précité. Les assurés facultatifs bénéficient des dispositions de l'article 9.

3^o *Risque de décès prématuré.* — C'est l'amorce très modeste de l'assurance des veuves et des orphelins. Nous avons vu que ce mode d'assurance avait été organisé complètement par la loi allemande. L'article 6 de la loi française dispose que « si un assuré, encore astreint aux obligations de la présente loi, décède avant d'être pourvu d'une pension de retraite de vieillesse, il est alloué :

1^o A ses enfants âgés de moins de seize ans, une somme de cinquante francs par mois pendant six mois, s'ils sont au nombre de trois ou plus, cinquante francs par mois pendant cinq mois, s'ils sont au nombre de deux, cinquante francs par mois pendant quatre mois, s'il n'y en a qu'un seul ;

2^o A la veuve sans enfants de moins de seize ans, cinquante francs par mois pendant trois mois.

En cas de divorce, les mêmes avantages sont alloués à la femme non remariée, quand le divorce aura été prononcée aux torts exclusifs du mari.

Le droit aux allocations temporaires de l'article 6 est subordonné aux deux conditions suivantes :

1^o Que le défunt ou la défunte soient, au jour de leur décès, inscrits comme assurés obligatoires ou facultatifs et que les enfants orphelins qu'ils laissent soient âgés de moins de seize ans.

2^o Que l'assuré décédé ait effectué, s'il est obligatoire, les 3 3 des versements dus au moment du décès, s'il est facultatif, depuis la mise en vigueur de la loi ou depuis l'âge de dix-huit ans, le versement de la contribution minima de 9 francs.

Les articles 162 à 164 du décret du 25 mars 1911 indiquent la procédure de la détermination des allocations temporaires; ces dernières sont cessibles et saisissables (art. 21, *in fine* de la loi).

ASSISTANCE-RETRAITE. — La loi de 1910 n'a pas fait figurer au nombre des assurés les salariés qui avaient plus de soixante-cinq ans au 3 juillet 1911. Ces derniers salariés ne pourront bénéficier, en raison de leur âge, de la loi sur les retraites et, d'autre part, ne pourront demander l'allocation d'assistance prévue par la loi du 14 juillet 1905 en faveur des vieillards à partir de soixante-dix ans. Aussi, la loi de 1910 a-t-elle décidé, dans son article 7, que ceux de ces salariés qui seront reconnus admissibles aux allocations d'assistance pourront recevoir l'allocation accordée dans la commune par application de la loi du 14 juillet 1905, sans pouvoir dépasser le chiffre de 100 francs par an (texte de 1912). Cette allocation est exclusivement à la charge de l'État. Les métayers, fermiers, cultivateurs, artisans et petits patrons, âgés de soixante-cinq à soixante-dix ans au 3 juillet 1911, pourront être admis au bénéfice des allocations de la loi de 1905 dans les mêmes conditions que les assurés obligatoires du même âge (art. 36 de la loi).

Le règlement d'administration publique du 24 mars 1911 détermine les conditions dans lesquelles ces allocations seront attribuées. La demande est adressée au maire qui la transmet avec les pièces à l'appui au sous-préfet. Ce dernier soumet le dossier à une commission cantonale, qui statue. Les réclamations contre les décisions de cette commission sont portées devant une commission départementale, sauf recours devant une autre commission fonctionnant au ministère de l'intérieur.

Indépendamment de la pension au salarié âgé ou invalide, du secours aux veuves et aux orphelins, objet essentiel de la loi, celle-ci a encore prévu deux affectations spéciales pouvant être données par les assurés à leurs versements.

D'une part, en effet, aux termes de l'article 3, § 9, de la loi, les assurés qui justifieront être déjà adhérents d'une société de secours mutuels ou de prévoyance faisant la retraite, ceux qui justifieront avoir contracté un engagement pour l'achat ou la

construction d'une habitation à bon marché ou l'acquisition d'une petite propriété (champ ou jardin), dans les conditions déterminées par les lois de 1894, de 1906 ou de 1908, pourront continuer à appliquer à ces œuvres les versements personnels auxquels ils sont tenus par la loi (amendements Fortier).

D'autre part, suivant l'article 13, lorsque la retraite en cours d'acquisition dépasse 180 francs, l'assuré peut affecter la valeur en capital du surplus, soit à une assurance en cas de décès, soit à l'acquisition d'une terre ou d'une habitation destinée à la constitution d'un bien de famille insaisissable.

D. SYSTÈME FINANCIER CONSACRÉ PAR LA LOI FRANÇAISE. — D'après la loi de 1910, le régime de la *capitalisation* s'appliquait aux cotisations patronales et ouvrières. Quant au concours financier de l'État, il était soumis à trois régimes différents :

a) Pour les allocations spéciales à la période transitoire, le coût de la rétrogradation à 63 ans de la période transitoire, les secours en cas de décès, les avantages aux sociétés de secours mutuels et les frais de gestion, l'État se conformait aux règles de la *répartition*.

b) Pour la bonification du tiers des versements des assurés facultatifs (art. 36), la règle usitée était la *capitalisation*.

c) Enfin, pour l'allocation viagère normale de 60 francs et pour la rente d'invalidité, la loi prévoyait un système mixte dit de la *couverture*, « qui reporte (comme en répartition) « l'intervention du Trésor à l'époque d'entrée en jouissance de « la retraite, date à laquelle l'État avance en une seule fois « (comme en capitalisation) le capital constitutif de l'allocation, c'est-à-dire une somme suffisante pour garantir, en « tenant compte des intérêts composés et de la mortalité, le « paiement des arrérages de la rente jusqu'au décès du titulaire ».

La loi de 1912 a bouleversé le régime financier de 1910 en substituant, en ce qui concerne la contribution de l'État, le régime de la répartition au régime de la capitalisation.

« Les allocations viagères de l'État, dit l'article 4, § 7, modifié,

« sont payées en arrérages au moyen des crédits inscrits au budget du ministère du travail et de la prévoyance sociale ». De même, art. 9, § 3, ... « la retraite liquidée sera bonifiée par l'État, au moyen de crédits spéciaux annuellement ouverts à cet effet par la loi de finances ».

E. ORGANISMES DES RETRAITES. — Le compte de chaque assuré est ouvert dans une *caisse d'assurance* autorisée par l'État et choisie par l'assuré. Ces caisses autorisées sont (art. 14) :

1^o La Caisse nationale des retraites pour la vieillesse ;

2^o Les sociétés ou unions de sociétés de secours mutuels, dans les conditions spécifiées à l'article 17 ;

3^o Les caisses départementales ou régionales, instituées par décret et administrées par des comités de direction composés pour un tiers, de représentants du gouvernement, pour un tiers, de représentants élus des assurés et, pour le troisième tiers, de représentants élus des employeurs ;

4^o Les caisses patronales ou syndicales de retraite ;

5^o Les caisses de syndicats de garantie, liant solidairement les patrons adhérents pour l'assurance de la retraite ;

6^o Les caisses de retraite des syndicats professionnels.

La législation allemande présente à ce point de vue plus d'uniformité.

L'assuré a le *libre choix* de sa caisse, il peut en changer chaque année à la condition d'en manifester l'intention un mois au plus tard avant son anniversaire.

En règle générale, lorsqu'un assuré ne choisit pas sa caisse, il est inscrit d'office à la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse.

Si l'assuré a adhéré à plusieurs caisses successivement, les comptes qui lui ont été ouverts dans ces diverses caisses viennent s'ajouter les uns aux autres pour le calcul de sa pension.

Dans le premier semestre de chaque année, chaque caisse délivre gratuitement aux assurés un bulletin indiquant le total des versements obligatoires ou facultatifs effectués, ainsi

que le montant de la retraite éventuelle atteinte au 31 décembre de l'année précédente.

Les caisses d'assurance ont un triple rôle :

1^o Elles ouvrent et tiennent le compte individuel de retraite des assurés ;

2^o Elles peuvent, sur autorisation des ministres des finances et du travail, jouer le rôle de collecteurs des cotisations.

Les caisses d'épargne ordinaires, la caisse d'épargne postale, les sociétés de secours mutuels et les syndicats peuvent de même être autorisés à encaisser les cotisations pour le compte de leurs adhérents (cf. art. 3, al. 5, et art. 39 de la loi) ;

3^o Elles effectuent le paiement des arrérages des pensions.

Les différentes caisses fonctionnent sous le double contrôle du ministre des finances et du travail. Elles jouissent de la personnalité civile et peuvent par suite recevoir des dons et des legs.

Il est pourvu aux frais d'administration des caisses par une allocation forfaitaire par compte d'assuré ayant donné lieu dans l'année à des opérations de recette et de dépense.

Cette allocation se compose d'une remise de 5 0/0 pour les frais d'encaissement et d'envoi des fonds à l'établissement assureur et d'une indemnité de 1 franc pour le fonctionnement de l'assurance-vieillesse. Elle est payée chaque année au moyen du fonds de réserve, et subsidiairement au moyen d'un crédit ouvert au budget du ministère du travail (art. 12).

C'est la Caisse des dépôts et consignations qui reste en définitive chargée de la gestion financière des divers organismes de l'assurance, notamment du *placement* de leurs fonds (art. 15) et de la constitution du *fonds de réserve*. Ce dernier (art. 16) est alimenté par les versements des contributions patronales dont ne bénéficient ni les salariés étrangers, ni les salariés français jouissant d'une retraite déjà liquidée (art. 11), par les amendes et versements des greffes prévus à l'article 23, par les arrérages retenus aux rentiers par application de la prescription quinquennale du droit commun, par la portion non employée annuellement du revenu de la moitié du produit de

la vente des bijoux de la couronne, par les dons et legs pouvant être faits à l'État avec affectation au dit fonds (art. 16).

Ce n'est pas le lieu d'entrer plus à fond dans le mécanisme et le fonctionnement des organismes d'assurance. Des dispositions détaillées sont édictées à ce sujet dans le décret du 25 mars 1911.

Disons un mot des juridictions compétentes pour résoudre les difficultés nées de la loi de 1910. Le juge de paix est compétent, sauf appel au tribunal civil, pour connaître des amendes de l'article 23 de la loi ou des réclamations concernant l'inscription sur les listes d'assurés (art. 7 et 10, 192 et suivants de décret du 25 mars 1911).

Enfin, aux termes de l'article 22, les arrêtés ministériels statuant sur les réclamations relatives aux allocations prévues par la loi sont susceptibles de recours devant le Conseil d'État. Nous ne trouvons pas en France les organes administratifs ou juridictionnels spéciaux que nous avons rencontrés dans l'assurance allemande.

Telle est, dans ses grandes lignes, la loi française de 1910-1912. C'est avant tout une loi d'assurance sociale obligatoire contre le risque vieillesse, subsidiairement d'assurance contre l'invalidité, ou au profit des veuves et des orphelins. L'assurance-invalidité et l'assurance des survivants occupent, au contraire, une place capitale dans la législation allemande.

Quels ont été jusqu'à présent les résultats de l'application de la loi du 5 avril 1910 ?

F. RÉSULTATS. — Comme il arrive à la plupart des lois sociales à leur début (on se rappelle la levée de boucliers qui se produisit contre la loi de 1898 consacrant le principe du risque professionnel en matière d'accidents du travail), la loi de 1910 s'est heurtée à une hostilité qui se dissipe peu à peu pour faire place sinon à la pleine confiance, du moins à un essai loyal d'application. Sans parler des objections classiques présentées par les ennemis de toute intervention de l'État en matière d'assurance sociale, les critiques les plus à redouter émanaient des intéressés eux-mêmes. La plupart des organisations ouvrières firent campagne contre la loi, à l'instigation

de la Confédération générale du travail. Si l'on fait la part des exagérations contenues dans les objections d'origine syndicaliste ou socialiste, les deux critiques principales adressées à la loi de 1910 étaient, d'une part, l'âge trop éloigné de la retraite, et, d'autre part, la consécration du principe de la capitalisation (1).

Nous avons vu que la loi de 1912 avait donné une satisfaction partielle aux désirs de la classe ouvrière, en ramenant à soixante ans l'âge de l'admission à la retraite, et en adoptant le principe de la répartition pour les majorations ou bonifications de l'État.

Quoi qu'il en soit, les chiffres publiés par le ministère du travail montrent un progrès sensible. Nous examinerons succinctement la progression du nombre des inscrits, la situation numérique des caisses d'assurance et le montant des allocations distribuées. Les résultats de la vente des timbres-retraite trouveront leur place dans le chapitre XIV.

Le nombre des assurés obligatoires et des assurés facultatifs sur les listes du 1^{er} juillet 1911 au 1^{er} avril 1912 était :

	1 ^{er} juillet 1911	1 ^{er} octobre 1911
Assurés obligatoires....	5.633.630	6.188.941
Assurés facultatifs.....	243.065	288.879
Totaux....	5.876.695	6.477.820
	1 ^{er} janvier 1912	1 ^{er} avril 1912
Assurés obligatoires....	6.713.526	6.755.078
Assurés facultatifs.....	359.372	424.721
Totaux. ..	7.072.898	7.179.799

(1) Cf. les articles parus dans la *Revue socialiste*, 1911-1912. Une controverse très intéressante s'est engagée, tant au sein du parti socialiste unifié que dans les milieux syndicalistes, entre partisans et adversaires de la capitalisation ou de la répartition, de la cotisation ouvrière ou de la seule participation de l'Etat et du patronat (voir les articles parus à ce sujet, durant les périodes qui ont précédé et suivi la date d'application de la loi, dans les journaux : *l'Humanité*, *la Voix du Peuple*, *la Bataille syndicaliste*, *le Socialisme*, dans la *Revue syndicaliste*, la *Revue sociale*, etc.).

soit une augmentation de 4.122.488 pour les assurés obligatoires et de 181.656 pour les assurés facultatifs.

Ainsi que le fait remarquer une note sur l'application de la loi des retraites ouvrières et paysannes, présentée au Conseil supérieur des retraites ouvrières le 22 janvier 1912, l'augmentation observée ne peut être due que pour une très faible partie à la loi du 27 février 1912, dont les résultats ne se faisaient pas encore pleinement sentir (1). Quant à la cause du ralentissement constaté durant le 1^{er} trimestre de 1912, il semble qu'elle en puisse être attribuée à l'arrêt rendu par la Cour de cassation à l'occasion de l'interprétation des art. 3 et 23. La note escompte des effets très favorables de l'application de la loi du 27 février 1912.

Le nombre des assurés obligatoires âgés de soixante à soixante-cinq ans, était au 1^{er} avril 1912, de 369.803, soit une proportion de 5,47 0/0, et celui des assurés facultatifs de 146.187 (34,41 0/0).

Quant aux caisses d'assurance, il existait 22 caisses mutualistes, dont 6 créées par des fédérations régionales, 10 par des unions départementales, 6 par des sociétés, une caisse régionale (Rennes), 8 caisses départementales, 4 caisses syndicales, une caisse patronale (Sézanne), 48 institutions patronales (2), soit en tout 85 organismes autorisés spécialement en vue de l'application de la loi des retraites ouvrières et paysannes (3).

En ce qui concerne l'état des allocations accordées aux assurés en exécution des articles 4, 6 et 36 de la loi du 5 avril 1910, les résultats obtenus ont été les suivants au 1^{er} juin 1912 :

(1) *Bulletin de l'office du travail*, juillet 1912, p. 671 et suivantes.

(2) Ce sont les institutions patronales de retraite qui opéraient leurs versements à la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse au moment de la promulgation de la loi du 5 avril 1910 et qui ont obtenu l'autorisation de continuer leurs versements sous le régime de la loi du 20 juillet 1886, pour constituer les pensions prévues par la loi de 1910.

(3) La note du ministère indique le champ d'action de ces caisses (institutions patronales exceptées). *B. O. T.*, juillet 1912, p. 686 et suivantes.

1^o *Allocations de vieillesse* (articles 4 et 36 de la loi). — Sur 62.031 dossiers de demandes de liquidation, 41.195 ont été liquidés et transmis aux caisses d'assurance chargées de l'établissement des titres de rente, 3.523 étaient en cours de liquidation ou déferés au contentieux, 14.210 n'étaient pas encore examinés; les 41.195 dossiers de liquidation se répartissaient comme suit :

	Nombre d'assurés	Montant des dépenses effectuées au 1 ^{er} juin 1912.
Assurés obligatoires ayant droit au bénéfice du régime transitoire et ayant reçu en conséquence une allocation de 60 francs et une bonification de 40 francs.....	27.887	6.046.841 fr.
Assurés obligatoires n'ayant pas droit au bénéfice du régime transitoire.....	258	»
Assurés facultatifs ayant droit au bénéfice du régime transitoire et ayant reçu une bonification de 50 fr. 40, art. 36, § 6.....	11.787	24.742,60
Assurés facultatifs n'ayant pas droit au bénéfice du régime transitoire.....	836	»
Fermiers payant moins de 600 frs et métayers assimilés les uns et les autres aux assurés obligatoires et ayant reçu en conséquence une allocation de 60 fr. et une bonification de 40 fr.	427 »	71.146,93
Totaux.....	41.195	6.142.730,81

2^o *Allocations au décès* (art. 6). — Dans le second semestre de 1911, 3.417 assurés décédés (3.412 obligatoires, 275 facultatifs) ont laissé des ayants droit susceptibles de bénéficier des allocations au décès; les assurés comprenaient 3.271 hommes et 146 femmes,

Dans quatre cas, les assurés décédés avaient laissé des enfants d'un premier lit qui avaient droit à l'allocation en même temps que la veuve sans enfants. Il a été accordé dans ce cas une double allocation, ce qui porte le nombre des allocations liquidées à 3,424. La dépense s'est élevée à 692.300 fr. Les allocations se répartissent de la manière suivante :

	Nombre	Montant
Allocations au profit des veuves	—	—
sans enfants.....	4.519	227.850 fr.
Allocations au profit d'un enfant	789	157.800 fr.
Allocations au profit de deux enfants.....	545	136.250 fr.
Allocations au profit de trois enfants.....	560	170.400 fr.

Le nombre des bénéficiaires est monté à 5.550, dont 4.031 enfants et 1.419 veuves sans enfants de moins de seize ans, cinq assurés décédés ayant laissé des enfants de deux lits (l'allocation a été divisée d'après le nombre des enfants de chaque lit.)

En ce qui concerne la qualité des pétitionnaires, 2.813 allocations ont été accordées à la requête de la veuve agissant soit en son nom personnel, soit comme tutrice légale des enfants mineurs, deux à la demande de la femme divorcée, 586 à la requête du tuteur, 25 à la demande du juge de paix (art. 163, décret du 25 mars 1911).

Tels sont les premiers résultats de l'application de la loi. Il serait exagéré d'affirmer que c'est un succès. Il y a encore parmi les intéressés beaucoup d'ignorance, d'indifférence ou d'hésitation.

Les avantages de la législation nouvelle, si modestes soient-ils, n'ont pas encore assez frappé l'esprit des masses, de ceux qui ne savent pas, comme de ceux qui ne sont pas convaincus.

D'un autre côté, on n'improvise pas dans la pratique une organisation administrative aussi complexe que celle nécessitée par la loi de 1910. Les mairies comme les préfectures ont été débordées. Les commissions locales ont fonc-

tionné d'une façon insuffisante et la plus grande partie du travail de préparation a incombé aux mairies et, à leur défaut, aux préfetures.

Il faut reconnaître que des efforts louables ont été tentés en vue de donner à la loi de 1910 l'impulsion qu'elle méritait.

Nous avons vu, quant au fond, comment la loi de finances du 27 février 1912 avait amélioré la législation antérieure. Bientôt, sans doute, l'assurance-invalidité, organisée d'une manière principale, viendra compléter très heureusement l'assurance-vieillesse. Un projet en ce sens vient d'être soumis au Conseil des ministres.

En attendant, et si nous considérons la forme, une série de modifications s'imposent, dans le but d'apporter une simplification dans les rouages et de réduire la paperasserie encombrante :

Suppression des commissions locales prévues par les articles 2 et 3 du décret du 25 mars 1911 ;

Suppression de l'établissement annuel des listes et adoption du principe de la révision périodique (art. 5) ;

Suppression de la distribution des cartes au domicile des assurés (art. 14) et envoi de ces cartes par la poste ;

Modifications dans la tenue de la liste des retraités ;

Suppression sur les cartes de l'indication relative à l'âge des assurés, indication qui a pour effet d'empêcher l'embauchage des ouvriers déjà vieux ;

Unification des timbres à un seul type ;

Possibilité pour les employeurs de n'effectuer, sous certaines garanties, l'apposition des timbres que tous les trois mois (1).

Telles sont les réformes dont la pratique a déjà révélé la nécessité. En attendant l'élaboration de nouvelles dispositions dans la loi ou les décrets, ce programme a déjà reçu un commencement d'application, sans qu'il soit touché aux principes mêmes de la réglementation en vigueur, par la circulaire aux préfets du 8 novembre 1911 (tenue des listes).

(1) Henriot. *Questions pratiques de législation ouvrière*, janvier-février 1912.

Enfin, il convient de signaler les facilités qui ont été données aux assujettis, afin d'assurer une meilleure application de la loi. C'est ainsi que, par une interprétation très large de l'article 3 de la loi, il a été décidé que les sociétés de secours mutuels déjà existantes pourraient introduire dans leurs statuts une disposition permettant à tous les assurés de la loi de 1910 de s'affilier à elles, dans l'unique but de se constituer par leur intermédiaire la retraite ouvrière, et sous la seule condition de payer comme cotisation le montant des versements prévus à l'article 2 de la loi. De plus, les adhérents pourront imputer sur la cotisation mutualiste la part représentant les versements auxquels ils sont astreints par la loi de 1910.

En outre, des mesures de vulgarisation (affiches, distribution de tracts et de notices) ont été prises, pour porter à la connaissance des intéressés les dispositions légales ou réglementaires.

Depuis quelques années déjà, ce système est utilisé, sans grands succès d'ailleurs, pour familiariser le public français avec les institutions officielles d'assurance sociale facultative, dont il nous reste maintenant à dire quelques mots.

CHAPITRE VIII

Institutions d'assurance sociale facultative en France : la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse, (1) la Caisse nationale d'assurances en cas d'accidents, la Caisse nationale d'assurances en cas de décès. Modalités.

A côté des institutions d'assurance sociale obligatoire dont nous venons d'étudier le mécanisme et les résultats, l'État administre trois caisses, dont le but est de faciliter l'assurance facultative et de la rendre plus efficace : la *Caisse nationale des retraites pour la vieillesse*, fondée en 1850, la *Caisse nationale d'assurances en cas d'accidents* et la *Caisse nationale d'assurances en cas de décès*, créées toutes les deux en 1868.

Dans un but d'encouragement, l'État consent des sacrifices, accorde des primes, subventions ou majorations, qui permettent à ces caisses publiques « de donner plus, en même temps qu'elles donnent plus sûrement que ne le peuvent faire les caisses privées » (2).

A. CAISSE NATIONALE DES RETRAITES POUR LA VIEILLESSE. — Recueillir et faire fructifier par l'accumulation des intérêts les dépôts en vue de la constitution d'une pension de retraite, tel est le but de la *Caisse nationale des retraites pour la vieillesse*. Créée le 18 juin 1850, cette institution était établie alors sur des bases telles qu'elle était ouverte à tout le monde, acceptait de trop gros versements, servait de trop grosses pensions et constituait, en outre, ces pensions par l'accumula-

(1) Nous avons vu que cette caisse fonctionne en outre comme organe d'assurance obligatoire, d'après la loi de 1910.

(2) Berthélemy, *op. cit.*, p. 772.

tion d'intérêts excessifs. Elle dut bientôt être réorganisée ; ce fut l'œuvre de la loi du 20 juillet 1886 et du décret du 28 décembre 1886.

La Caisse nationale des retraites pour la vieillesse permet à l'ouvrier de se constituer lui-même une pension de vieillesse ou de compléter, le cas échéant, la retraite qu'il tient de la loi de 1910, au moyen des plus petits dépôts capitalisés ; elle permet au père de famille de mettre par un léger sacrifice ses enfants à l'abri du besoin pour la fin de leur carrière, aux communes, comices agricoles, caisses scolaires, aux particuliers bienfaisants, aux chefs d'industrie par la distribution de livrets à titre de récompense (1), de faciliter la diffusion des idées de prévoyance, de répandre les habitudes d'ordre et d'économie. Nous voyons apparaître ici la liaison naturelle qui existe entre la prévoyance et l'assurance sociales *stricto sensu*.

La Caisse nationale est gérée par la Caisse des dépôts et consignations sous la garantie de l'État et le contrôle d'une Commission supérieure formée auprès du Ministère du Travail (loi du 20 juillet 1886, art. 2 et 3).

Elle fonctionne sans bénéfice pour l'assureur. Les rentes qu'elle délivre représentent intégralement ce que les fonds déposés ont produit par l'accumulation des intérêts combinés avec les chances de mortalité. Le tarif d'après lequel elles sont calculées est fixé chaque année par décret rendu sur la proposition du ministre des finances, après avis de la Commission supérieure (art. 12).

Les fonds de la Caisse sont employés en rentes sur l'État, en valeurs du Trésor ou, sur la proposition de la Commission supérieure et avec l'autorisation du ministre des finances, soit en valeurs garanties par le Trésor, soit en obligations départementales et communales (art. 22, loi de 1886, art. 78, loi de

(1) Cette distribution est facilitée par l'émission par la Caisse de promesses de livrets sur lesquelles la somme versée est seule mentionnée. Chaque promesse est échangée contre un livret définitif, après que le donateur y a inscrit le nom du bénéficiaire et les conditions du contrat de rente viagère.

finances du 13 avril 1898). Les sommes nécessaires pour assurer le service des arrérages sont déposées en compte-courant au Trésor, moyennant un intérêt, dont le taux, fixé par le ministre des finances, ne peut être inférieur à celui d'après lequel est calculé pour l'année le montant des rentes viagères à servir aux déposants.

La caisse est alimentée uniquement par les versements des assurés. Ces versements sont reçus et liquidés à partir de un franc et sans fraction de franc.

Ils peuvent être effectués en France, en Algérie et dans les colonies soumises au régime monétaire métropolitain, au profit de toute personne française ou étrangère (cette dernière doit justifier de sa résidence en France, en Algérie ou dans les colonies) et âgée de trois ans au moins, soit par le titulaire lui-même, soit par un donateur, soit par un mandataire verbal ou par un intermédiaire pour le compte du titulaire ou du donateur.

Les versements opérés pendant le mariage par des déposants non séparés de biens profitent par moitié à chacun des deux conjoints, et aucun d'eux ne peut priver l'autre du bénéfice de cette division, ni y renoncer pour son propre compte (cf. art. 13, loi de 1886).

Toutefois, les versements effectués à titre de donation appartiennent exclusivement au conjoint au profit duquel ils sont faits.

Les sommes versées à la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse dans une année, au compte de la même personne, ne peuvent dépasser 500 francs (art. 7 de la loi du 20 juillet 1886, modifié par l'art. 61 de la loi du 26 juillet 1893) (1).

Par exception, un certain nombre de versements ne sont pas astreints à cette limite. Tels sont les versements effectués en vertu d'une décision judiciaire, les versements effectués par les administrations publiques avec les fonds provenant des cotisations annuelles des agents non admis au bénéfice de la

(1) La loi de 1886 fixait ce maximum à 1.000 francs.

loi du 9 juin 1853 sur les pensions civiles, les versements effectués par les sociétés de secours mutuels avec les fonds de retraite inaliénables déposés par elles à la Caisse des dépôts et consignations, les versements opérés en vertu de l'article 28 de la loi du 29 juin 1894 sur les retraites des ouvriers mineurs, etc...

Afin d'attirer à la Caisse les tous petits dépôts, des *bulletins-retraite*, destinés à réaliser, au moyen de timbres-poste ordinaires, le versement minimum de 1 franc prescrit par l'article 5 de la loi du 20 juillet 1886, sont mis à la disposition du public et délivrés gratuitement dans les bureaux de tous les comptables chargés du service de la Caisse nationale des retraites. Les timbres sont collés dans les cases *ad hoc* ; lorsqu'ils atteignent la somme de 1 franc, le bulletin peut être remis à la caisse d'un préposé qui le reçoit comme argent, pourvu que les timbres ne soient ni altérés, ni maculés, ni déchirés (décret du 28 décembre 1886, art. 14). C'est un système analogue à celui des bulletins d'épargne du décret de 1882 (1).

Les déposants aux caisses d'épargne (caisses ordinaires et Caisse nationale d'épargne) peuvent, en outre, comme nous le verrons, demander que la totalité ou une partie de leurs fonds soit transférée sans frais à la Caisse des retraites, dans la limite du maximum annuel de 500 francs.

La seule pièce à produire à l'appui du premier versement est un extrait de l'acte de naissance du nouveau titulaire. Cet extrait est délivré gratuitement et, comme toutes les autres pièces exclusivement relatives à la Caisse nationale des retraites, il est établi sur papier libre.

Lors du premier versement effectué, le déposant indique à partir de quel âge, entre cinquante et soixante-cinq ans, il désire entrer en jouissance de la pension (1). Il indique également si le versement est fait à *capital aliéné* ou à *capital*

(1) Ci-dessous deuxième partie, chapitre III.

(2) Pour le trimestre qui précède l'entrée en jouissance de la rente, le titulaire peut reporter cette jouissance à une autre année, ce qui augmente le chiffre de la rente.

réserve. Dans le premier cas (capital aliéné), si le déposant décède avant l'âge de la retraite, il n'est rien restitué à ses héritiers, mais en échange, la rente sera plus forte. Dans le second cas (capital réservé), si le déposant décède avant l'âge convenu, on rendra aux héritiers les versements sans intérêts, la Caisse aura profité des intérêts seulement ; si, au contraire, le déposant atteint l'âge de la retraite, la pension qu'il recevra sera diminuée, dans une certaine proportion, à raison de la restitution éventuelle du capital qui sera effectuée à sa mort.

Le déposant est toujours libre de déclarer qu'il soumet ses nouveaux versements à des conditions autres que celles qui régissaient les versements antérieurs.

Les versements sont constatés sur un livret individuel délivré gratuitement au nom du futur rentier (art. 21). Ils sont facultatifs. Des versements successifs peuvent être effectués ; les versements sont interrompus ou continués au gré des déposants ; commencés dans un lieu, ils peuvent être poursuivis dans un autre.

Les rentes auxquelles donne droit chaque versement, à l'âge fixé au moment du versement, sont inscrites sur le livret individuel. Le maximum de la rente viagère que la Caisse nationale des retraites est autorisée à inscrire sur la même tête est fixé à 4.200 francs (art. 6).

Toutefois, les retraites constituées à la Caisse nationale par les administrations publiques au profit de leurs agents non admis au bénéfice de la loi du 9 juin 1853 sur les pensions civiles, ainsi que de leurs conjoints, ne sont pas soumises à la limite de 4.200 francs par tête fixée dans cet article (art. 7, complété par la loi du 27 mars 1914).

Les rentes sont incessibles et insaisissables jusqu'à concurrence de 360 francs (art. 8) ; au-delà de cette somme, elles sont saisissables à concurrence d'un dixième de la somme excédant ce chiffre et cessibles pour un autre dixième (art. 65 de la loi de finances du 17 avril 1906). En cas de donation, elles peuvent être déclarées incessibles et insaisissables en totalité.

Dans le cas de blessures graves ou d'infirmités prématurées,

régulièrement constatées conformément au décret du 27 juillet 1861, et entraînant incapacité absolue de travail, la pension peut être liquidée même avant cinquante ans et en proportion des versements faits avant cette époque. Cette pension peut être bonifiée par une subvention de l'État (art. 11).

A l'époque fixée par le déposant, le droit à la pension est constaté par la remise d'une *inscription de rente viagère*.

Les arrérages en sont payables chaque trimestre, à Paris, à la Caisse des dépôts et consignations, dans toute la France, chez les receveurs des finances et les percepteurs, en Algérie, chez le trésorier général, les payeurs principaux et les payeurs particuliers, et dans les colonies soumises au régime monétaire métropolitain, chez les trésoriers-payeurs et les trésoriers particuliers.

Les remboursements de versements à capital réservé sont effectués sans délai, après le décès du titulaire, soit aux héritiers ou ayants droit du titulaire, soit au donateur ou à ses ayants droit.

L'État accorde aux déposants de la Caisse nationale des retraites certains avantages.

Tout d'abord, suivant les dispositions de l'article 11 de la loi du 20 juillet 1886, dans le cas de blessures graves et d'infirmités prématurées, les pensions liquidées par anticipation et dont le montant est inférieur à 360 francs peuvent, sur la demande des intéressés, être bonifiées au moyen d'une allocation spéciale. Ces bonifications sont accordées sous forme de rentes complémentaires par la Commission supérieure de la Caisse nationale des retraites. Elles sont prélevées sur un crédit ouvert chaque année au budget du ministère du travail (art. 11) et sur une dotation spéciale, formée du revenu de la moitié du produit de la vente des bijoux de la couronne (art. 4 de la loi du 3 décembre 1895).

Cette dernière loi a décidé l'ouverture d'un crédit de subvention pour majorer les pensions des retraités de soixante-dix ans, ayant justifié de la continuité des versements pendant vingt-cinq ans et ayant moins de 360 francs de revenus, leur pension comprise. La limite de soixante-dix ans a été succes-

sivement abaissée à soixante-huit ans, puis à soixante-cinq ans (loi du 13 avril 1898 et loi du 25 février 1901, art. 60) (1).

Les mêmes pensionnaires qui obtiennent une majoration peuvent, en outre, recevoir une bonification spéciale s'ils ont élevé plus de trois enfants.

Enfin, l'article 2 de la loi du 9 mars 1910 offre aux personnes mariées ayant passé avec la Caisse nationale d'assurance en cas de décès (ci-dessous page 152) un contrat d'assurance mixte ou à capital différé la faculté d'employer, à l'expiration du contrat, le montant de leur assurance à la constitution, à capital aliéné, d'une rente immédiate ou différée, *réversible* en totalité ou pour moitié sur la tête de leur conjoint, à condition que le décès entraînant la réversibilité survienne postérieurement à la date choisie par l'assuré pour l'entrée en jouissance de sa rente.

Cette rente est servie par la Caisse nationale des retraites dans les conditions de la loi du 20 juillet 1886, moyennant transfert à la dite caisse du montant du capital assuré. En aucun cas, la rente ainsi constituée ne peut dépasser le maximum de 4.200 francs prévu par l'article 6 de la loi de 1886.

L'entrée en jouissance de la rente est fixée, au choix du rentier, à une année d'âge accompli de cinquante à soixante-cinq ans. La rente viagère commence à courir à partir du premier jour du trimestre qui suit celui dans lequel l'assuré accomplit l'année d'âge à laquelle il a déclaré vouloir entrer en jouissance de sa rente.

Au décès du rentier survenu dans les conditions fixé à l'article 2, la portion de rente éventuellement réversible est reportée immédiatement sur la tête du conjoint à compter du décès.

Par dérogation aux stipulations de l'art. 16 de la loi du 20 juillet 1886 (modifié en 1897), les rentes réversibles à effet différé peuvent, à trois reprises successives, faire l'objet d'un

(1) L'assuré, sous le régime de la loi du 5 avril 1810, qui se constitue cumulativement une retraite à la Caisse nationale, ne pourra pas invoquer à son profit les dispositions de la loi de 1895.

ajournement pour une ou plusieurs années, sans que la jouissance de la rente puisse être reportée après soixante-cinq ans ; mais, l'ajournement ainsi effectué constitue une opération ferme, sans qu'il soit possible au titulaire de ramener la jouissance de la rente à une année d'âge comprise dans la période d'ajournement.

B. CAISSE NATIONALE D'ASSURANCES EN CAS D'ACCIDENTS. — Cette caisse, fonctionnant sous la garantie de l'État, consent deux sortes d'assurances, les unes en vertu de la loi du 11 juillet 1868, les autres en vertu de la loi du 24 mai 1899.

1^o *Loi du 11 juillet 1868.* — Les assurances contractées sous le régime de cette loi permettent de constituer des pensions viagères aux personnes assurées qui, dans l'exécution des travaux agricoles ou industriels, seront atteintes de blessures entraînant *incapacité permanente de travail*, et de donner des indemnités aux veuves et aux enfants mineurs ou, à leur défaut, au père ou à la mère sexagénaire des assurés qui ont péri par suite d'accidents survenus dans l'exécution des dits travaux. Ces assurances ont lieu par année. L'assuré verse pour chaque année à son choix 8 francs, 5 francs ou 3 francs. Il doit être âgé de douze ans au moins.

La pension viagère due aux assurés est constituée à la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse et calculée sur un capital égal à 640 fois la cotisation annuelle, pour les accidents ayant entraîné une *incapacité absolue de travail*, sans pouvoir être inférieure à 200 francs pour les cotisations de 5 francs et à 150 francs pour les cotisations de 3 francs.

La pension allouée pour des accidents entraînant une *incapacité permanente du travail de la profession* est la moitié de celle ci-dessus.

Le secours à allouer en cas de décès par suite d'accidents à la veuve de l'assuré, et, s'il est célibataire ou veuf sans enfants, à son père ou à sa mère sexagénaire, est égale à deux années de la pension de la première catégorie. L'enfant ou les enfants mineurs reçoivent un secours égal à celui qui est attribué à la veuve. Les secours sont payés en deux annuités.

Les administrations publiques, les établissements industriels,

les sociétés de secours mutuels peuvent assurer collectivement leurs ouvriers ou leurs membres. Il peut être stipulé dans ces assurances qu'il sera tenu compte des changements survenus pendant le cours de l'année dans le personnel assuré.

L'assurance de la loi de 1868 était surtout organisée en faveur des ouvriers; or, ceux-ci en profitèrent si peu que le décret du 13 août 1877 « donna à la Caisse une nouvelle utilité en permettant aux patrons d'assurer leurs ouvriers. » (1)

Mais, depuis la loi du 9 avril 1898 mettant dans tous les cas les risques d'accidents professionnels à la charge des patrons, ce mode d'assurance ne peut plus servir en fait qu'aux petits patrons qui voudraient s'assurer eux-mêmes.

2^e Loi du 24 mai 1899. — Au lendemain du vote de la loi de 1899, en présence des conditions exorbitantes imposées aux chefs d'industrie par les compagnies d'assurances existantes, le législateur résolut, pour favoriser l'application des dispositions nouvelles, d'étendre les opérations de la Caisse nationale d'assurances en cas d'accidents aux risques prévus par la loi de 1898. Ce fut l'objet de la loi du 24 mai 1899, qui garantit les chefs d'entreprise contre les conséquences pécuniaires des accidents survenus, par le fait du travail ou à l'occasion du travail, aux ouvriers et employés occupés dans les industries ou entreprises visées à l'article 1^{er} de la loi du 9 avril 1898, si ces accidents ont entraîné *la mort ou une incapacité permanente absolue ou partielle*.

La Caisse nationale ne garantit en aucun cas les chefs d'entreprise contre le risque des accidents entraînant une incapacité de travail *temporaire*, quelle qu'en soit la durée. Les primes sont calculées de manière à couvrir exactement les frais d'administration. La Caisse n'a pas à rechercher de bénéfices.

Elle tient compte, dans une large mesure, pour la fixation des primes, des précautions prises individuellement par chaque assuré contre les accidents qui peuvent subvenir à son personnel et de l'organisation spéciale de chaque établissement.

• (1) Berthélemy, *op. cit.*, p. 774.

Les primes qui figurent au tarif ne sont pas définitives ; si les renseignements fournis par le chef d'entreprise et, le cas échéant, l'enquête faite par la Caisse nationale établissent que l'état de l'outillage en général et les mesures de protection prises dans les ateliers sont de nature à diminuer les risques d'accidents, les primes peuvent être réduites. Ainsi, la Caisse nationale encourage la « prévention des risques » et s'efforce autant que possible d'égaliser leur répartition entre les assurés. On sait le rôle que joue, en Allemagne, dans la fixation des charges de chaque établissement associé, cette considération de la prévention des risques.

Enfin, à l'inverse de ce qui se passe pour certaines compagnies d'assurances, la Caisse nationale n'oppose aucune déchéance aux ouvriers victimes d'accidents ; un accident, si grave soit-il, ne résilie pas le contrat qui lie la Caisse avec ses assurés.

Les risques couverts par la Caisse sont :

1^o Les rentes et pensions en cas de mort, d'incapacité permanente absolue ou partielle.

2^o Le paiement, si le souscripteur en fait la demande, des indemnités journalières et des frais médicaux et pharmaceutiques dus jusqu'à la constitution des rentes.

Les rentes allouées aux victimes d'accidents sont servies par la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse. Les arrérages sont payables par trimestre, sur la production d'un certificat de vie délivré sur papier libre et sans frais par le maire, à Paris, à la Caisse des dépôts et consignations et chez les receveurs-percepteurs des contributions directes, dans les départements, chez les trésoriers payeurs généraux, chez les receveurs particuliers des finances et par l'entremise des percepteurs des contributions directes.

3^o En dehors des risques prévus par les lois de 1868 et 1899, la Caisse nationale garantit les exploitants de machines agricoles contre les accidents pouvant provenir de l'emploi des machines mues par des moteurs inanimés et mis à leur charge par la loi du 30 juin 1899.

L'assurance de l'espèce, contractée pour un an, n'est effective que pendant les jours de travail déclarés par l'exploitant à

l'aide de bulletins spéciaux mis à sa disposition par la Caisse nationale.

La prime est de 2 francs par jour de travail réel et par *machine*, quel que soit le nombre de personnes occupées à la conduite et au service de la machine et de son moteur.

C. CAISSE NATIONALE D'ASSURANCE EN CAS DE DÉCÈS.

Cette caisse a été instituée, comme la précédente, par la loi du 11 juillet 1868, et fonctionne sous la garantie de l'État. Les modes d'assurances susceptibles d'être contractés auprès de cette caisse sont les assurances en cas de décès pour la vie entière, les assurances temporaires ou collectives, les assurances mixtes et les assurances en cas de vie (capital différé).

1^o *L'assurance en cas de décès pour la vie entière* a pour but de payer, au décès de chaque assuré, à ses héritiers ou à ses ayants droit une somme déterminée par le versement d'une prime unique ou des primes annuelles. Cette assurance convient à l'ouvrier, à l'employé dont le salaire constitue l'unique ressource. Moyennant un léger prélèvement sur son gain journalier, elle lui permet de mettre les siens à l'abri des premiers besoins, de leur procurer des ressources en cas de décès prématuré. C'est l'assurance facultative des survivants.

Les sommes assurées sur une même tête ne peuvent excéder 300 francs pour les assurances individuelles (loi du 11 juillet 1868, art. 4).

Nul ne peut s'assurer s'il n'est âgé de seize ans au moins et de soixante ans au plus (art. 5).

La participation à l'assurance en cas de décès est acquise par le versement de primes uniques ou de primes annuelles (art. 2). Les primes annuelles peuvent être stipulées payables jusqu'au décès ou pendant un nombre déterminé d'années. Le montant de ces primes est fixé par des tarifs.

A défaut de paiement des primes annuelles dans les trente jours qui suivent l'époque fixée par la date du premier versement, il est dû par l'assuré des *intérêts de retard*, calculés sur le montant de la prime, dont on néglige les centimes, au taux de 4 0/0 l'an, à partir du jour de l'échéance jusqu'à celui où le versement est effectué (décret du 10 août 1868, art. 2).

Tout déposant dont l'assurance en cas de décès est inférieure à 3.000 francs peut en augmenter le chiffre en souscrivant une nouvelle proposition d'assurance.

La somme à payer au décès de l'assuré est fixée conformément à des tarifs, en tenant compte de l'intérêt composé des versements effectués et des chances de mortalité à raison de l'âge des déposants.

Toute assurance faite moins de deux ans avant le décès du titulaire demeure sans effet. Dans ce cas, les versements effectués sont restitués aux ayants droit avec les intérêts simples à 4 0/0 (art. 3). Il en est de même lorsque le décès de l'assuré, quelle qu'en soit l'époque, résulte de suicide, de duel ou de condamnation judiciaire (art. 16 du décret de 1868).

Enfin, à défaut de paiement de la prime annuelle dans l'année qui suit l'échéance, le contrat est résilié de plein droit. Dans ce cas, les versements effectués, déduction faite de la part afférente aux risques courus, sont ramenés à un versement unique donnant lieu, au profit de l'assuré, à la liquidation d'un capital au décès. La déduction est calculée d'après les bases du tarif (art. 6 de la loi). Aucun versement ne doit être accepté après l'expiration du délai d'un an accordé à l'assuré.

Les sommes assurées sont insaisissables et incessibles, jusqu'à concurrence de la moitié, sans toutefois que la partie incessible ou insaisissable puisse descendre au-dessous de 600 francs (art. 4).

b) La Caisse nationale d'assurance en cas de décès consent, en outre, des *assurances temporaires* ayant pour objet de garantir le paiement des sommes dues par des personnes qui viendraient à mourir avant de s'être libérées d'engagements pris, soit en vue de l'acquisition d'un champ ou jardin (loi du 10 avril 1908) ou d'une maison à bon marché (lois du 12 avril 1906, du 10 avril 1908), soit en vue de l'acquisition, de l'aménagement, de la transformation et de la reconstruction des petites exploitations rurales (loi du 19 mars 1910, art. 5, et décret du 31 mars 1910).

c. Les sociétés de secours mutuels sont autorisées à contracter, auprès de la Caisse nationale, des *assurances collectives*

annuelles en vue d'assurer, au décès de chacun de leurs sociétaires, une somme fixée à l'avance, qui peut atteindre 1.000 fr. Ces assurances peuvent se cumuler avec les assurances individuelles (loi du 11 juillet 1868, art. 7).

L'assurance doit être d'une somme égale pour tous les membres d'une même société et comprendre tous les sociétaires âgés de douze à quatre-vingt-quatorze ans. Elle produit son effet à partir du premier jour du mois qui suit le paiement de la prime.

2° L'assurance *mixte* a pour but le paiement d'un capital, qui peut atteindre 3.000 francs, soit à l'assuré lui-même en cas de vie à une époque fixée à l'avance, soit à ses héritiers ou ayants droit, et aussitôt après le décès, s'il meurt avant l'époque fixée.

« Cette assurance convient au travailleur qui, tout en voulant laisser des ressources à sa famille, en cas de décès prématuré, désire obtenir, s'il est vivant à l'expiration du contrat, un capital pouvant notamment servir à la constitution d'une rente viagère immédiate ou différée, qui peut être réversible sur la tête de son conjoint. » A cet effet, il est autorisé à verser en une seule fois le montant de l'assurance à la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse (ci-dessus page 146).

Le contrat est consenti moyennant le paiement soit d'une prime unique, soit de primes annuelles, qui peuvent être fractionnées par semestre, par trimestre ou par mois. L'assurance produit son effet du jour du versement de la première prime.

Le mari qui désire laisser à sa femme un capital, s'il vient à mourir avant l'âge de la retraite, et la réversibilité d'une pension, s'il meurt après cet âge, doit souscrire une assurance mixte ; il pourra, en même temps, avoir recours à l'assurance de capital différé pour augmenter le chiffre de la rente réversible sur la tête de son conjoint.

3° L'assurance de capital différé (loi du 9 mars 1910, art. 1^{er}) a pour but le paiement, en cas de vie de l'assuré, à un âge fixé à l'avance, d'un capital qui peut atteindre 5.000 francs.

Ainsi, le père de famille aura la possibilité de constituer

une dotation à ses enfants, et toute personne pourra obtenir, pour l'âge où elle cessera de travailler, un capital qui pourra servir à la constitution d'une rente viagère, immédiate ou différé, susceptible de réversibilité sur la tête de son conjoint. Comme pour l'assurance mixte, le versement du montant de l'assurance peut être effectué en une seule fois à la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse.

Les versements, reçus à partir de 1 franc, sont facultatifs ; ils peuvent être effectués à toute époque, à des intervalles aussi rapprochés que le désire l'assuré, qui peut les interrompre ou les reprendre à son gré.

Chaque versement d'assurance mixte ou d'assurance de capital différé est inscrit sur un livret-police et donne lieu à la délivrance d'un récépissé-talon ou d'une quittance à souche.

Telles sont, avec leurs multiples modalités, les avantages qu'offrent à l'assurance facultative les trois caisses nationales dont nous venons d'étudier succinctement les principes directeurs. Les résultats, qui sont loin d'être négligeables, ne plaident pas néanmoins en faveur de ce mode d'assurance.

En 1911, le nombre des déposants à la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse était de 1.983.518, le nombre des versements de 5,083.689 pour 85.536.666 fr. 30 (en diminution sur 1910), le montant de capitaux réservés, 19.262.763 fr. 36, le nombre de rentiers au 31 décembre, 360.125, et les rentes en paiement, 43.820.284 francs (1).

En ce qui concerne la Caisse d'assurances en cas d'accidents, il a été versé, en 1911, au titre de la loi du 11 juillet 1868, 457 cotisations pour 2.353 francs. Depuis l'origine, sur 48.247 assurés (nombre moyen annuel : 1.122), la Caisse n'a eu à régler que 117 sinistres (89 ayant occasionné une incapacité permanente de travail, 28 ayant été suivis de mort). Au titre de la loi de 1899, il a été conclu, en 1911, 2.464 contrats,

(1) *Rapport au Président de la République sur les opérations de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse pendant 1911.* — *Journal Officiel*, 31 Juillet 1912, annexes, page 1061.

les recettes ont été de 2.822.310 fr. 38 et les dépenses, 2.381.851 fr. 12.

Depuis 1868 jusqu'en 1911, il y a eu à la Caisse nationale d'assurances en cas de décès, 4.570 contrats d'assurance pour la vie entière (dont 140 en 1911) pour 7.457.260 fr. 33 (233.040 fr. en 1911), 486 contrats d'assurance mixte (141 en 1911) pour 1.278.319 francs (361.013 fr. en 1911), 1864 contrats d'assurances temporaires (18 en 1911) pour 9.795.296 fr. 10 (3.253.816 fr. 60 en 1911) (1).

Nous arrêtons ici l'exposé des règles générales de l'assurance sociale en France et en Allemagne. Ces quelques développements nous permettront de mieux comprendre et de mieux apprécier le rôle de l'Administration des postes en cette matière. C'est ce rôle que nous allons maintenant analyser.

(1) *Rapport présenté au Président de la République par la Commission supérieure des Caisses nationales d'assurances en cas de décès et en cas d'accidents sur les opérations de ces caisses pendant l'année 1911.* — *J. Off.*, 31 Juillet 1911, annexe, p. 1065.

CHAPITRE IX

Comment l'Administration des Postes intervient dans le fonctionnement de l'assurance sociale en Allemagne ? — Idée générale. — Historique. — Branches d'assurance où l'activité de la Poste se manifeste (1).

L'Administration des Postes joue dans le fonctionnement des lois d'assurance sociale en Allemagne un rôle actif et original.

Nous avons vu (2) le nombre imposant de travailleurs appelés à bénéficier des secours de l'assurance. Ces intéressés, appartenant aux classes les moins fortunées de la population, sont disséminés sur tous les points du territoire de l'Empire. D'autre part, accidentés du travail, invalides et vieillards sont souvent dans l'impossibilité de faire des déplacements longs et coûteux pour recevoir leurs rentes au siège des institutions d'assurance. Enfin, les établissements débiteurs des indemnités, secours ou pensions sont plus ou moins centralisés et de ce fait éloignés des intéressés. De là, la nécessité d'organiser un mode de paiement à la fois économique et souple, susceptible d'atteindre partout les bénéficiaires.

(1) *BIBLIOGRAPHIE.* — M. Bellom, *op. cit.*, passim. — *Bulletin des assurances sociales.* — *Amtliche Nachrichten des Reichsversicherungsamts* (Berlin). — *Allgemeine Dienstanzweisung für Post und Telegraphie.* — *Archiv für Post und Telegraphie* (Leipzig). — *Deutsche Verkehrszeitung* (Berlin).

(2) Ci-dessus page 39 et s.

Il ne fallait point songer, au risque d'augmenter considérablement les frais d'administration des établissements d'assurance, à charger ceux-ci de créer toute une armée de fonctionnaires payeurs, tout un réseau de succursales et de bureaux, qui auraient servi d'intermédiaires entre assureurs et assurés.

Sans parler des difficultés financières, il eût été dangereux de trop « fonctionnariser » l'assurance.

On aurait pu, sans doute, recourir à un système général de distribution des secours par mandats-cartes ordinaires payables à domicile. Mais le droit de commission à verser de ce fait au Trésor aurait constitué encore une charge très lourde pour les établissements d'assurance.

Partant de ces considérations, le législateur a eu l'idée ingénieuse de confier à un organisme tout créé, extrêmement répandu, très démocratique, la Poste, le soin de payer aux assurés le montant des allocations pécuniaires dont la loi les fait bénéficier. Aucune administration, c'est de toute évidence, n'était mieux désignée que la Poste, en raison de son caractère intrinsèque d'ubiquité pour remplir le rôle d'agent payeur. Aussi, dans le deuxième projet d'assurance impériale contre les accidents, en date du 8 mai 1882, le service postal était-il déjà adopté comme organe de paiement.

Le système fut conservé dans le projet du 6 mars 1884 et consacré définitivement par l'article 69 de la loi du 6 juillet 1884 : « Le paiement des indemnités à allouer en vertu de la « présente loi est effectué, par avance, sur un ordre du comité « directeur de la corporation, par l'administration des postes, « à savoir, en général, par le bureau de poste dont la circonscription contient le lieu de la résidence du bénéficiaire lors « de l'accident.

« Si le bénéficiaire change de résidence, il doit demander « au comité qui a donné l'ordre de paiement, le transfert au « bureau de poste de sa nouvelle résidence du paiement de « l'indemnité qui lui appartient. »

De son côté, le bénéficiaire recevait du comité directeur de la corporation, après la détermination de l'indemnité, un cer-

tificat portant sur la somme qui lui était due, avec l'indication du bureau de poste payeur et des échéances du paiement.

Des circulaires de l'Office impérial des assurances, en date du 7 décembre 1889 (abrogeant une série de dispositions antérieures) et du 27 avril 1892, réglaient les détails et les modalités du paiement.

Des dispositions analogues à celles contenues dans l'article 69 de la loi de 1884 se rencontraient dans les articles 74 de la loi du 5 mai 1886 sur l'assurance contre les accidents des personnes occupées dans les exploitations agricoles et forestières, 38 de la loi du 11 juillet 1887 sur l'assurance-accidents des personnes occupées dans les travaux de construction, 77 de la loi du 13 juillet 1887 sur l'assurance contre les accidents des gens de mer.

La loi du 30 juin 1900 sur l'assurance contre les accidents des ouvriers de l'industrie conservait, en l'amendant notablement, la règle du paiement par la poste édictée par le législateur de 1884 (cf. art. 403 de la loi du 30 juin 1900 sur l'assurance des gens de mer).

Une circulaire de l'Office impérial des assurances du 31 décembre 1900, bientôt complétée, le 28 décembre 1901, et encore en vigueur, organisait le service du paiement par la poste et les rapports de cette administration avec l'Office impérial des assurances.

Nous retrouvons dans le Code impérial du 19 juillet 1911 des règles analogues à celles de la loi de 1900, relativement au paiement des indemnités-accidents (§§ 726, 727, 729, 730, 988, 1159, 1160, 1161 R. V. O.).

En matière d'assurance invalidité-vieillesse, l'article 123 de la loi de 1889-1899 disposait dans ses alinéas 1 et 2 :

« Le paiement des pensions est effectué, par avance, sur un
« ordre du comité directeur de l'institution d'assurance
« compétente aux termes de l'article 112 § 2, par l'adminis-
« tration des postes, à savoir, en général, par le bureau de
« poste dont la circonscription contient le lieu de la résidence
« du bénéficiaire lors de la demande de la concession de la
« pension. Le comité directeur de l'institution d'assurance

« doit indiquer au bénéficiaire le bureau de poste chargé du
« paiement de la pension.

« Si le bénéficiaire change de résidence, le comité directeur
« de l'institution d'assurance qui avait donné l'ordre de
« paiement de la pension doit, sur la demande du bénéficiaire,
« transférer ce service au bureau de poste de la nouvelle
« résidence ».

Une circulaire de l'Office impérial du 9 novembre 1901 réglait les détails d'application de cet article.

Le Code impérial renferme également toute une série de dispositions se rapportant au paiement par le service postal (§§ 1276, 1383, 1384, 1386, 1531, 1536).

Il en est de même pour la loi sur l'assurance des employés du 27 décembre 1911 (§§ 313, 314, 316, 317).

Une instruction récente (7 décembre 1911) réglemente particulièrement le service du paiement des rentes invalidité-vieillesse-survivants.

Seule, parmi les trois branches de l'assurance sociale allemande, l'assurance-maladie ne fait pas appel au concours de l'administration des postes pour le paiement des secours pécuniaires aux assurés. Cela tient au caractère très local des caisses de maladie, qui sont très proches des intéressés, organisent des visites domiciliaires fréquentes, en vue des soins à apporter ou de la surveillance des simulateurs, et se trouvent par là même dans la possibilité de recouvrer les cotisations et de faire payer, commodément et à peu de frais, les indemnités qu'elles allouent. Il n'en est pas de même pour l'assurance-accidents, ni pour l'assurance-invalidité. Ici, pas d'établissements, ni de bureaux locaux. On conçoit dès lors que le concours des nombreux bureaux de poste soit en même temps économique et commode.

Une fois les paiements effectués, comment l'administration rentre-t-elle dans ses débours ?

L'article 70 de la loi de 1884 (reproduit par la loi de 1900, art. 98) édictait à ce sujet la règle suivante : « Dans un délai de
« huit jours, à dater de la fin de chaque exercice, l'administra-
« tion centrale des postes doit adresser individuellement aux

« comités directeurs des corporations les états des paiements effectués sur l'ordre des comités et indiquer en même temps les caisses postales auxquelles les sommes à rembourser doivent être versées » (cf. art. 75, loi de 1886, art. 90, loi de 1900 (agriculture et forêts), art. 40, loi de 1887, art. 37, loi de 1900 (travaux de construction), art. 78, loi de 1887, art. 102, loi de 1900 (gens de mer).

Les sommes dues devaient être versées à la poste par les comités directeurs des corporations dans les trois mois de la réception des comptes, avec faculté pour l'Office impérial d'ouvrir la procédure d'exécution forcée contre les établissements d'assurance récalcitrants. (Cf. art. 75, loi de 1884, et 106 loi de 1900 (ouvriers de l'industrie), art. 42, loi de 1887, et 39, loi de 1900 (travaux de construction), art. 84, loi de 1886, et 114, loi de 1900 (agriculture et forêts), art. 87, loi de 1887, et 112, loi de 1900 (gens de mer).

Ce double procédé de la production par la poste des comptes de paiements effectués, d'une part, et de versements par les comités directeurs aux caisses postales désignées, d'autre part, se retrouve invariablement dans les lois successives.

Le Code des assurances le consacre à nouveau (§§ 777, 782, 894, 1028, 1185). Mais il complète les dispositions antérieures, en édictant la possibilité pour l'administration des postes d'exiger des *avances* des établissements d'assurance-accidents (§§ 728, 736, 737, 739). Nous verrons plus loin (1) les nécessités financières qui ont amené le législateur à appliquer aux établissements d'assurance contre les accidents le système des avances à la poste qu'il prévoyait seulement pour l'assurance-invalidité-vieillesse (art. 125, al. 3, loi de 1899). Ce système a, d'ailleurs, été conservé par la loi de 1911 (§ 1385) (2).

En matière d'assurance-invalidité, nous rencontrons le même mécanisme de remboursement à la poste des paiements effec-

(1) Ci-dessous chapitre XI.

(2) Cf. §§ 318, 319, loi du 27 décembre 1911 sur l'assurance des employés.

tués ; seulement, à raison même du caractère tout différent du système financier de l'assurance-invalidité, la répartition des sommes déboursées par la poste ne se fait plus sur les mêmes basés (§ 126 loi de 1899, § 1403 à 1410 loi de 1911) (1). En d'autres termes, la répartition des charges ou le mode de versement des sommes déboursées aux caisses postales est déterminé par l'organisation financière de l'assurance.

En définitive, paiement des indemnités et recouvrement des débours sur les établissements d'assurance, tel est le double rôle que nous allons examiner avec quelques détails dans le dernier état de la législation.

Disons un mot auparavant du concours prêté par la poste aux établissements d'assurance-invalidité pour la vente de leurs timbres-assurance.

L'article 1412 (R. V. O.), reproduisant l'article 130, § 2 de la loi de 1899, stipule, en effet, que « les timbres de chaque établissement d'assurance sont vendus à leur valeur nominale *« dans tous les bureaux de poste situés dans le ressort et dans les bureaux particuliers de vente des établissements d'assurance »* ».

Les bureaux auxiliaires concourent eux aussi à ce service ; en outre, des instructions administratives prescrivent aux facteurs ruraux de porter sur eux des timbres des deux premières catégories (une et deux semaines), jusqu'à concurrence de 10 marks, et de livrer sur commande, lors de leur prochaine tournée, les timbres de toutes catégories sans limite de sommes.

La plupart des timbres-assurance sont ainsi vendus, de sorte que les établissements d'assurance perçoivent leurs recettes sans autres frais que ceux de la fabrication des timbres. C'est un procédé très économique, que l'on a vu pratiquer par certaines caisses d'épargne avant 1895.

D'autre part, nous avons vu (ci-dessus page 92), que les

(1) Cf. §§ 318, 319, loi du 27 décembre 1911 sur l'assurance des employés.

établissements d'assurance pouvaient faire percevoir les cotisations de leurs membres par des bureaux de recouvrement, mais que cette faculté ne les libérait pas du soin de coller des timbres.

En conséquence, pour permettre aux bureaux de recouvrement de justifier de l'achat de timbres, l'administration des postes (décision du 11 août 1904) a spécifié que le bureau de recouvrement pouvait présenter, au moment de l'achat, un carnet de compte de timbres. L'agent des postes doit certifier l'achat sur la partie de gauche du carnet, en inscrivant dans une colonne *ad hoc* la valeur totale en lettres des figurines livrées et en apposant sa signature et le timbre officiel. Le 13 septembre 1904, une décision de l'Office impérial signalait à ce sujet aux institutions d'assurance que l'administration des postes insistait pour l'achat des timbres en aussi grande quantité que possible et se réservait de rapporter la décision, si la pratique révélait des inconvénients à cet égard (1).

(1) Cf. *Amtliche Nachrichten des Reichsversicherungsamts*, 1904, et le modèle du carnet de compte de timbres dans Bellom, *op. cit.*

CHAPITRE X

Participation de la poste au paiement des rentes ou indemnités dans l'assurance sociale allemande (accidents, invalidité, vieillesse, survivants). — Circulaires des 31 décembre 1900 et 7 décembre 1911.

Le comité directeur d'un établissement d'assurance-accidents ou d'assurance-invalidité a déterminé les indemnités ou la rente à payer à un assuré. A quelle époque et dans quelle forme ce dernier recevra-t-il les allocations auxquelles il a droit ?

En cas d'accident, l'article 612 du Code impérial dispose que les frais du traitement et les indemnités funéraires sont payables dans la semaine qui suit leur fixation : les rentes sont payables par anticipation chaque mois. Lorsque le montant annuel de la rente est de 60 marks au plus, celle-ci est payable d'avance par arrérages trimestriels, pour autant qu'elle ne doive pas, selon toute prévision, prendre fin avant l'expiration du trimestre. D'un commun accord avec les intéressés, la corporation peut fixer de plus longs intervalles pour le paiement de la rente. Cette simplification résultant de la substitution à la période légale de paiement de périodes plus longues est très avantageuses à la fois pour la corporation et pour le service postal, sans grande gêne pour le bénéficiaire.

Le montant de la rente est arrondi au chiffre de 5 pfennigs entiers pour le mois ou pour le trimestre (§§ 955 et 1115).

Les rentes d'invalidité-vieillesse-survivants sont payées par anticipation, par fractions mensuelles arrondies à 5 pfennigs entiers (§ 1297 R. V. O., § 59 loi du 27 décembre 1911) (1).

En ce qui concerne le paiement proprement dit, il est effectué, aux termes du § 726 R. V. O., sur mandat du comité directeur de la corporation, par l'administration des postes et par le bureau de poste dans la circonscription duquel le bénéficiaire a sa résidence. Le lieu de paiement est porté à la connaissance de l'intéressé par le comité directeur de la corporation. Si l'impétrant change de résidence, il peut demander au comité directeur ou au bureau de poste de son ancienne résidence, le transfert au bureau de poste de sa nouvelle résidence du paiement de son indemnité (cf. §§ 988, 1159, 1160) (2).

Cet article qui reproduit, à part l'alinéa 2, les dispositions de l'article 97 de la loi de 1900, réalise, par rapport à la législation de 1884, un progrès sensible. L'article 69 de la première loi allemande d'assurance-accidents désignait, en effet, comme bureau de poste payeur, celui de la résidence de l'intéressé lors de l'accident. Il suffit, depuis 1900, que ce soit le *bureau de la résidence du bénéficiaire*.

D'autre part, avec la législation nouvelle, le transfert de l'ordre de paiement, qui, en 1884, devait obligatoirement être demandé au comité directeur, peut désormais être réclamé indifféremment, soit au comité directeur, soit au bureau de poste de l'ancienne résidence. C'est une facilité nouvelle. La disposition de l'alinéa 2 du § 726 est le rétablissement d'une disposition de la loi de 1884, qui avait été supprimée en 1900 comme faisant double emploi, à savoir la délivrance au bénéficiaire par le comité directeur, après la détermination

(1) Les arrérages non touchés se prescrivent par un délai de quatre ans (art. 197 du Code civil allemand).

(2) Pour l'assurance des gens de mer contre les accidents, le bureau de poste payeur est, en principe, celui dans le ressort duquel se trouve le port du navire sur lequel l'accident est survenu.

de l'indemnité, d'un certificat indiquant le bureau de poste chargé du paiement.

Si, en effet, le bénéficiaire est toujours saisi de la décision déterminant l'indemnité pour lui permettre d'exercer, le cas échéant, les voies de recours, le bureau de poste payeur n'est pas indiqué par cette notification, et il importe que l'intéressé soit fixé le plus tôt possible et avec précision sur ce point, souvent à raison de l'urgence des secours.

Nous trouvons dans le § 1383, pour l'assurance-vieillesse-invalidité, à peu près les mêmes règles que celles posées par le § 726 pour l'assurance-accidents :

« Le paiement des allocations est effectué sur mandat du
« comité directeur de l'établissement d'assurance par l'admi-
« nistration des postes, et, en principe, par le bureau de poste
« dans la circonscription duquel l'impétrant a sa résidence
« lors de la demande. Le bureau de paiement est porté à la
« connaissance de l'intéressé par le comité directeur de l'éta-
« blissement d'assurance. »

L'impétrant qui change de résidence peut demander au comité directeur de l'établissement d'assurance ou au bureau de poste de son ancienne résidence, le transfert du paiement au bureau de poste de sa nouvelle résidence (cf. §§ 343, 344, loi du 27 décembre 1911 sur l'assurance des employés).

C'est le bureau de poste dans la circonscription duquel le bénéficiaire habitait *au moment de sa demande* qui doit effectuer le paiement.

Des circulaires ou instructions, prises en exécution des dispositions légales que nous venons d'examiner et à la suite d'un accord entre l'Administration des postes et l'Office impérial des assurances, réglementent en détail le mécanisme du paiement.

Ce sont, d'une part, la circulaire du 31 décembre 1900 (1), en ce qui concerne les indemnités-accidents (abrogeant la circulaire du 7 décembre 1889 et des prescriptions de détail) et,

(1) *Ämtliche Nachrichten des Reichsversicherungsamts*, févr. 1901.

d'autre part, l'instruction du 7 décembre 1911 (1) relative au paiement à effectuer au titre de l'assurance-invalidité et de l'assurance des survivants. Ces deux textes contiennent, en outre, des prescriptions relatives au paiement des rentes aux bénéficiaires qui résident habituellement à l'étranger. La circulaire du 31 décembre 1900 est aussi applicable en ce qui concerne le paiement des indemnités d'accidents pour les détenus (loi d'Empire du 30 juin 1900).

Le ministre de la justice et le ministre de l'intérieur prussiens ont élaboré à ce sujet, pour leur État, une instruction du 12 décembre 1904, qui est conforme, en général, à l'instruction du 31 décembre 1900.

En ce qui concerne le paiement des indemnités d'accidents par les caisses de mines, ainsi que les modifications manuscrites admises sur les formules de mandats et de quittances dans les paiements à faire aux détenus, des instructions spéciales sont communiquées aux directions supérieures des postes.

Enfin le chapitre VI, section 11, deuxième partie, de l'Instruction générale sur le service des postes et des télégraphes de l'Empire est consacré au paiement des indemnités d'accidents et des pensions aux invalides et aux survivants.

Les circulaires ou instructions relatives au paiement par la poste des allocations d'assurance distinguent les paiements aux bénéficiaires ayant leur résidence habituelle dans l'Empire allemand et les paiements aux bénéficiaires résidant habituellement à l'étranger.

A. PAIEMENTS AUX BÉNÉFICIAIRES AYANT LEUR RÉSIDENCE HABITUELLE DANS L'EMPIRE ALLEMAND.

Les mandats de paiement sont établis par le comité directeur de l'établissement d'assurance pour chaque bénéficiaire et sur des formules d'un modèle spécial. Les titres se distinguent par une grosse initiale en caractères gras (ordinairement la première lettre du mot qui désigne l'allocation à laquelle le titre se rapporte). Ainsi, pour l'assu-

(1) A. N., février 1912. Cette instruction est appliquée depuis le 1^{er} janvier 1912 (art. 26).

rance-invalidité-vieillesse-survivants, la série des formules comprend les modèles J pour les rentes invalidité (Invalidenrenten), K pour les rentes maladie (Krankenrenten), A pour les rentes vieillesse (Altersrenten), W pour les rentes de veufs (Witwerrenten) ou de veuves (Witwenrenten), Z pour les rentes complémentaires (Zusatzrenten), O pour les rentes des orphelins (Waisenrenten), WK pour les rentes maladie de veuves (Witwenkrankenrenten), WG pour les allocations pécuniaires aux veuves (Witwengeld), O A pour les dotations d'orphelins (Waisenausteuern).

On emploie les formules 1 des modèles J, K, A, W, Z, O, WK, pour les paiements *périodiques* (laufende zahlungen) mensuels ou trimestriels ; les formules 2 des mêmes modèles et 1 des modèles WG et O A pour les paiements à faire une seule fois (einmalige zahlungen) : capital payé à l'intéressé résidant habituellement à l'étranger de sa propre volonté et égale à trois fois le montant de la rente annuelle ou à une fois et demie s'il s'agit d'une rente d'orphelin (§ 1316), remboursement aux communes ou unions de bienfaisance en vertu des §§ 1534, 1536 et 1537, paiement de la rente à la commune qui alloue à la place des prestations en nature (§ 1276).

Les ordres de suspension de paiement (Wegfallanweisungen) sont établis sur formule 3, les quittances de rentes (Rentenkittungen) sur formules 4 et les quittances de paiements à faire une fois, aux titres WG et O A, sur formules WG 2 et O A 2 (article 4^{er}, instruction du 7 décembre 1911).

Pour les allocations de l'assurance-accidents, les formules désignées par l'indice U (Unfall = accident), qu'il ne faut pas confondre avec le timbre U spécial à l'administration des postes, sont des modèles U₁ (paiements périodiques mensuels), U₂ (paiements périodiques trimestriels), U₃ (paiements effectués en une fois), U₄ (ordres de suspension de paiements), U₅ et U₆ pour les formulaires de quittance (§ 1, circulaire du 31 décembre 1900).

Nous reproduisons ci-après quelques-uns de ces modèles pour aider à la compréhension des explications qui vont suivre.

Recto.

INSTITUTION D'ASSURANCE N°.....

SIGNE
de
pension

J 18

Timbre d'enregistrement

de la

Direction supérieure des Postes,

Timbre **U** de la Direction supérieure des Postes,

Ordre de paiement postal périodique ⁽¹⁾

I. Prenom, nom, profession, résidence
(cercle ou bailliage, gouvernement, Etat) et
domicile du bénéficiaire :

II. Pensions à payer :

a) Immédiatement, en une seule fois :

b) D'une façon continue le premier de
chaque mois pour

et les enfants au-dessous de 15 ans.

III. Indication des attestations dont les
quittances doivent être revêtues :

Désignation du bureau de poste payeur :

Modèle J 1, pension d'invalidité.

a) Pour la période du 191 au
191 ; M PF.,
en toutes lettres.

b) A partir du 1 191 par mois
M PF., en toutes lettres.

Indication des sommes à déduire :

Les quittances doivent être accompagnées d'une
attestation, revêtue d'un timbre officiel et délivrée
par une personne détentrice du timbre et non
intéressée au paiement (chef de district, fonc-
tionnaire de l'assistance publique, arbitre, ecclé-
siastique, officier de l'état civil, percepteur, maire,
officier de police, contrôleur d'institution d'as-
surance, etc.) et certifiant :

a) Que la quittance a bien été donnée par la
personne désignée en I.

b) Que l... personne... désignée..... en II b
était... encore vivante... le premier du mois.

, le 191

Le Comité directeur de

Timbre : Signature :

(Observations de la Direction supérieure
des postes.)

(1) Les *Amlicke Nachrichten*, de Berlin, février 1912, donnent ces
différents modèles.

Verso.

OBSERVATIONS DES BUREAUX DE POSTE

NUMÉRO d'enregistrement	Le bénéficiaire est parti pour	La pension a été payée jusqu'à fin	SIGNATURE du Chef du bureau de poste

INSTITUTION D'ASSURANCE N°

Timbre d'enregistrement

SIGNE
de
pension

J 18

J

de la

Direction supérieure des Postes.

Timbre U de la Direction supérieure des Postes.

Ordre de paiement postal à effectuer une seule fois

I. Prénom, nom, profession, résidence
(cercle ou bailliage, gouvernement, Etat) et
domicile du bénéficiaire :

II. a) Allocations en capital à des étran-
gers (§§ 1316 et 1317, R. V. O.).

b) Pensions transférées en vertu des §§ 1536
et 1537, R. V. O. à des communes, à des
sociétés de bienfaisance, etc.

.....M. Pf.

.....»»

.....»»

.....»»

Total M. ...Pf. en toutes lettres.

Observation relative à la renonciation
éventuelle à la légalisation de la signature
du bénéficiaire.

A

, le

191

Le Comité directeur de

Timbre :

Signature : .

Désignation du bureau de poste
payeur

(Observations de l'Administration supérieure des postes)

Modèle J2. Pension d'invalidité.

INSTITUTION D'ASSURANCE N°.....

Timbre d'enregistrement

SIGNE

de
pension

J 18

J

de la

Direction supérieure des Postes.

U. Numéro de la Direction supérieure des Postes.

Ordre postal de suspension de paiements de pension

L'ordre de paiement, envoyé à l'Administration des postes le

191

en date du

191

relatif à une pension mensuelle de

M. Pf.

à

de

pour

est rapportée à dater de la fin du mois de

191

Le (ou les) bénéficiaire (s) habite (nt) depuis le

191

dans le ressort.

A

, le

191

Le Comité directeur de

Timbre :

Signature :

Désignation du bureau de poste
payeur

Cette mention n'est à remplir que si le bénéficiaire a passé dans le ressort d'une autre administration supérieure des postes depuis l'établissement de l'ordre de paiement visé au début.

(Observations de la Direction supérieure des postes.)

Recto.

CORPORATION N^oPièce n^oTimbre **U** de la Direction supérieure des Postes.**U**

Timbre d'enregistrement

de la

Direction supérieure des Postes.

Ordre de paiement postal périodique mensuel ⁽¹⁾

I. Nom, prénom, profession, résidence (cercle ou bailliage, gouvernement, Etat) et domicile du bénéficiaire.

II. Pensions à payer :

a) Paiement à effectuer immédiatement en une fois.

b) Paiement à effectuer le premier de chaque mois pour :

a) Pour la période du au

M. Pf.

(en toutes lettres.)

b) A partir du 1 19 par mois

M. Pf.

(en toutes lettres.)

Indication des sommes à déduire :

III. Indication des attestations dont les quittances doivent être revêtues :

Les quittances doivent être accompagnées d'une attestation revêtue d'un timbre officiel et délivrée par une personne détentrice du timbre et non intéressée au paiement (chef de district, fonctionnaire de l'assistance publique, arbitre, ecclésiastique, officier de l'état civil, percepteur, maire, officier de police, contrôleur d'institution d'assurance, etc.) et certifiant :

a) Que la quittance a été donnée par la personne désignée en I.

b) Que les personnes désignées en II b, étaient vivantes le premier du mois.

c) Que la veuve, désignée en II b, de la victime ne s'est pas remariée depuis le décès de son époux.

A le 19

Désignation du bureau de poste payeur :

Le Comité directeur de la corporation :

Timbre : Signature :

Observations de l'Administration supérieure des postes.

(1) Le verso est en tous points semblable à celui de formule J₁. Cf. Bel-
lom, *op. cit.*, 5^e partie, p. 2650 et suivantes, les autres modèles.

Recto.

CORPORATION N°

Pièce n°

Timbre **U** de la Direction supérieure des Postes.**U**Timbre d'enregistrement
de la

Direction supérieure des Postes.

Ordre de paiement postal effectué en une fois

1. Nom, prénom, profession, résidence
(cercle ou bailliage, gouvernement, Etat) et
domicile du bénéficiaire :

- | | | |
|---|-------|--------|
| 1. Frais de traitement | ...M. | ...Pf. |
| 2. Pensions à des blessés..... | ...» | ...» |
| 3. Allocation funéraire..... | ...» | ...» |
| 4. Pensions à des veuves et à des veufs
de victimes..... | ...» | ...» |
| 5. Allocations à des veuves en cas de
remariage..... | ...» | ...» |
| 6. Pensions à des enfants et petits-enfants
de victimes..... | ...» | ...» |
| 7. Pensions à des ascendants de victimes | ...» | ...» |
| 8. Pensions à des femmes de blessés trans-
portés dans un établissement hospi-
talier..... | ...» | ...» |
| 9. Pensions à des enfants et à des petits-en-
fants de blessés transportés dans un
établissement hospitalier..... | ...» | ...» |
| 10. Pensions à des ascendants de blessés
transportés dans un établissement
hospitalier..... | ...» | ...» |
| 11. Frais de traitement et de séjour payés
à un établissement de traitement.... | ...» | ...» |
| 12. Allocations en capital à des blessés.... | ...» | ...» |
| 13. Allocations en capital à des étrangers.. | ...» | ...» |
| 14. Allocation d'assistance..... | ...» | ...» |

Observation relative à la renonciation éven-
tuelle à la légalisation de la signature du
bénéficiaire.

Désignation du bureau de poste payeur :

Total M. Pf.

(en toutes lettres.)

A , le 19

Le Comité directeur de la Corporation,

Signature : Timbre :

Observations de l'Administration supérieure
des postes.

COMMENT SONT ÉTABLIS LES MANDATS PAR LE COMITÉ DIRECTEUR ?

L'article 20 de l'instruction de 1911 contient à ce sujet des prescriptions de détail. Les formules doivent être remplies lisiblement, les noms des mois écrits en toutes lettres. Les parties réservées à la poste ne doivent être revêtues d'aucun signe ou caractère. Dans la première partie de la formule, le bénéficiaire doit être désigné aussi exactement que possible. Il est recommandé d'indiquer, outre la profession ou le domicile, la circonscription administrative (cercle, bailliage, gouvernement, État). Un seul prénom suffit, le prénom habituel (Rufname), lorsque celui-ci peut être déterminé sans autres recherches et qu'il permet d'éviter toute confusion.

Dans la deuxième partie de la formule, on doit indiquer les ayants droit. Cette désignation doit être assez précise pour que la personne qui établit le certificat de vie au bas de la quittance puisse les distinguer avec certitude des autres personnes.

Prenons, par exemple, le modèle J reproduit ci-dessus et qui sert pour le paiement des pensions courantes (laufende) ou périodiques d'invalidité, avec pensions additionnelles d'enfants (cf. § 1291 R. V. O.).

La deuxième partie de cette formule désignera d'abord en a) le bénéficiaire d'un paiement à faire en une seule fois immédiatement (einmalig sofort) et se rapportant à la somme due pour la période qui s'écoule entre la survenance de l'invalidité et la fixation de la pension. Ce temps est nécessaire au comité directeur pour l'examen des pièces et titres de l'intéressé et, d'autre part, la jouissance de la rente d'invalidité commence à dater du jour où l'invalidité est née (§ 1256 R. V. O.). La somme se rapportant à cette période est ainsi généralement supérieure à une mensualité. De là, la mention spéciale qui en est faite dans l'ordre de paiement : « Pour la période du au ». Il ne sera par suite donné quittance qu'une fois de cette première partie de la rente. Aussi, doit-il être remis au bénéficiaire de pensions primitives (Spitzrenten), payées pour la première fois, deux quittances pour le premier

et pour le deuxième encaissements, les sommes à encaisser se trouvant être différentes. Pour les mensualités ultérieures, la quittance aura toujours le même libellé (cf. art. 9, inst. du 7 décembre 1911).

En *b*) de la deuxième partie de la formule J seront mentionnés le bénéficiaire de la rente, ainsi que ses enfants au-dessous de quinze ans, et la somme à payer mensuellement à partir de telle date comprendra la pension d'invalidité du père ou de la mère et les pensions complémentaires d'enfants dues en vertu de l'article 1291 (1).

Lorsque l'on sait, au moment de l'établissement du mandat, à quelle date celui-ci cessera d'être valable, cette date peut être mentionnée dans la partie *II b*, à droite et en arrière de l'indication *mensuellement* (*monatlich*). Cette date est pour les rentes d'enfants le jour où l'enfant — s'il s'agit de plusieurs enfants, le jour où l'aîné — a quinze ans accomplis. A cette date, il doit être établi un ordre de cessation de paiement, et en même temps, dans le dernier cas, un nouveau mandat de paiement contenant le nom des enfants restant qui ont désormais droit à la rente. Il est émis un ordre de cessation de paiement et un nouveau mandat même lorsque la somme totale mensuelle mandatée n'est pas modifiée, aux fins des attestations nécessaires (certificat de vie) (cf. § 20 instruction 1911).

Les sommes à payer doivent résulter du mandat sans qu'aucun calcul soit nécessaire pour cela.

Les établissements d'assurance doivent porter nettement sur le mandat, en haut et à gauche, le *signe de la rente* (*rentenzeichen*). Ce signe est une croix dont chacun des angles est destiné à recevoir le numéro d'ordre de l'établissement d'assurance, la lettre correspondant à l'objet de la pension, le numéro d'ordre de la pension et la date de naissance du bénéficiaire.

(1) Nous devons à la complaisance de M. Bellom quelques éclaircissements dans l'interprétation souvent délicate des dispositions réglementaires contenues dans l'instruction de 1911.

Exemple : le signe $\frac{10 \mid 6182}{J \mid 1874}$

signifie qu'il s'agit d'une pension d'invalidité permanente fixée par l'institution d'assurance de Hanovre pour le pensionné n° 6182 de l'année de naissance 1874.

Les mêmes dispositions s'appliquent *mutatis mutandis* aux mandats de paiement des allocations d'accidents (voir ci-dessus un modèle U).

Les mandats de paiement peuvent être signés à l'aide d'un crayon-encre, lorsque le comité directeur a déposé auprès des autorités supérieures des postes les signatures au crayon-encre des membres autorisés à signer.

Les ordres de suspension n'ont pas besoin de porter une signature manuscrite. Il suffit de les revêtir de l'empreinte d'un sceau ou d'un timbre.

Des dispositions spéciales régissent le paiement des mandats de rentes au profit de bénéficiaires purgeant une peine d'emprisonnement de plus d'un mois ou internés dans une maison de force ou de réforme. Aux termes du § 1312, al. 2, si l'assuré était le soutien des membres de sa famille dans le pays, la rente d'invalidité ou de vieillesse est allouée à ces derniers. Pour garantir dans ce cas l'établissement d'assurance contre des paiements non justifiés, il est recommandé de certifier à la main au § III du mandat que « le 1^{er} du mois, l'ouvrier X^{***}, « ainsi que la personne ayant droit à la rente et désignée en « II b, étaient encore en vie et que l'état de mariage existait « entre la personne désignée dans la partie I et X^{***} » (cf. art. 20, instruction 1914).

Que deviennent les mandats une fois établis ?

« Le mandat de paiement, aux termes de l'article 2 de « l'instruction de 1911, établi en une seule expédition, est « acheminé sous enveloppe fermée sans lettre d'envoi, à « l'autorité supérieure des postes dans la circonscription de « laquelle se trouve le siège de l'institution d'assurance, dans « les limites du territoire postal de l'Empire, en Bavière à la « direction supérieure des postes dans le district de laquelle « le paiement doit être effectué, en Wurtemberg à la Direction

« générale des postes et des télégraphes à Stuttgart » (cf. art. 4, circ. de 1900).

La minute du mandat de paiement est conservée dans les archives du comité directeur de la corporation (art. 4, circ. de 1900) ou de l'établissement d'assurance (art. 7, inst. de 1901), afin de permettre à cet organe la vérification des états de paiements qui lui sont transmis ultérieurement par les administrations postales après la clôture de l'exercice financier. Lorsque ces paiements sont vérifiés à l'aide de registres spéciaux, il n'est pas nécessaire d'établir l'original du mandat pour les archives ; il suffit de classer dans celles-ci les indications essentielles contenues dans les mandats.

Donc, c'est l'expédition (Ausfertigung) seulement qui est envoyée à la direction supérieure des postes

En même temps, le bénéficiaire doit recevoir soit une carte postale manuscrite, soit un avis imprimé l'informant que le paiement sera effectué par le bureau de poste de sa résidence (art. 5, circ. 1900). C'est une application des art. 728 et 1383, al. 2, du Code impérial des assurances). Toutefois, si le bureau chargé du paiement n'est pas dénommé dans le mandat, il n'y a pas lieu de l'indiquer dans l'avis au bénéficiaire.

C'est aux directions supérieures des postes qu'il appartient de faire parvenir les mandats reçus des comités directeurs au bureau de poste payeur dans la circonscription duquel réside le bénéficiaire. Mais auparavant les titres sont soumis dans les directions supérieures des postes à tout un travail de vérification, de timbrage et de classement qu'il importe maintenant d'examiner.

VÉRIFICATION.

A cet effet, auprès de chaque direction supérieure fonctionne un *bureau de comptabilité des rentes* (Rentenrechnungsstelle), chargé d'effectuer les opérations nécessitées par le paiement des indemnités-accidents pour le compte des associations professionnelles et des « autorités d'exécution » (Ausführungsbehörde) (ce sont les administrations d'Empire, d'État, provinciales ou communales en tant qu'elles assurent leur personnel soumis à l'obligation légale), et par le paiement des

pensions d'invalidité et des pensions aux survivants, pour le compte des établissements d'assurance et des institutions spéciales, ainsi que par le recouvrement des sommes déboursées (Instruction générale sur le service des postes et des télégraphes de l'empire d'Allemagne, section XI, 2^e partie, chapitre VI, § 65).

Vérification des mandats de paiement et des avis d'annulation, vérification des listes mensuelles de rentes, enregistrement des sommes payées, règlements de comptes avec les établissements d'assurance, telles sont les attributions essentielles du bureau des rentes.

La direction supérieure peut laisser à ce dernier une certaine autonomie et lui permettre de régler directement, sans avoir recours au conseiller des postes intéressé, la majeure partie des affaires, celles relatives, par exemple, aux mandats incomplets ou irréguliers, aux demandes de renseignements touchant le paiement, aux changements de résidence ou au décès des bénéficiaires, aux erreurs et irrégularités relevées dans la vérification des listes mensuelles de rentes et de leurs annexes, sauf, toutefois, si la suite à donner à ces affaires implique une décision de la direction supérieure (réclamations, divergences de vues, etc.).

La gestion du service de la comptabilité des rentes est confiée à un employé de bureau de deuxième classe. Un autre employé de la classe des assistants près la direction supérieure est chargé des travaux de bureau.

Tel est l'organe. Voyons comment il fonctionne.

Le bureau de comptabilité des rentes vérifie tout d'abord si les mandats qui lui ont été transmis sont établis sur les formules réglementaires, si les sommes à payer et les bénéficiaires sont suffisamment désignés, si les signatures des membres du comité directeur des corporations ou des établissements d'assurance non représentés par des administrations ne laissent aucun doute sur leur authenticité, si enfin les mandats sont bien revêtus du timbre ou du sceau de la corporation ou de l'établissement d'assurance (§ 66, section XI, Inst. générale sur le service des postes).

Sur ces deux derniers points, il importe de remarquer qu'en vue de permettre une vérification efficace, l'article 6 de l'instruction de 1911 prescrit le dépôt des signatures des personnes autorisées à établir les mandats auprès de la direction supérieure des postes dans la circonscription de laquelle est situé l'établissement d'assurance (1).

Dans le cas d'institutions d'assurance représentées par des administrations, le dépôt de la signature n'est pas nécessaire.

D'autre part, l'Office impérial des assurances invite les corporations, institutions d'assurance ou établissements spéciaux à timbrer les mandats de paiement à l'aide d'un timbre bien exécuté et difficile à imiter. Pour cela, disent les circulaires de l'Office, il doit être fait usage de timbres métalliques et de préférence de timbres secs ou en couleur. L'emploi de timbres de caoutchouc en couleur ou de timbres en typographie n'est pas admis.

Les mandats sur lesquels les signatures des membres du comité directeur ne sont pas apposées à la main, mais au moyen d'un timbre, sont admis, lorsque le comité directeur dépose à cet effet une déclaration entièrement manuscrite auprès de la direction supérieure des postes dans la circonscription de laquelle la corporation ou l'établissement d'assurance a son siège.

Lorsqu'un mandat est irrégulier, il doit être retourné, pour être complété ou rectifié, au comité directeur de l'établissement intéressé.

Les mandats relatifs à des paiements à effectuer en une seule fois, et pour lesquels l'établissement d'assurance ou la corporation a renoncé à la légalisation de la signature du bénéficiaire sur la quittance (voir ci-dessous) doivent être transmis à la direction supérieure des postes accompagnés d'un état. Ces mandats sont inscrits sur l'état sous un numéro d'ordre suivant une série mensuelle ou annuelle. L'état doit être timbré et revêtu de la signature manuscrite du président du comité directeur ou d'un autre membre de comité ayant qualité à cet effet, et être arrêté de façon que l'inscription ultérieure de

(1) Dans le cas d'institutions d'assurance.

mandats soit impossible. Pour indiquer la fin d'un mois, le premier état de chaque mois doit porter, en haut et à droite, l'indication du dernier numéro du mois précédent. Si, pendant le cours du mois, il n'a été émis aucun des mandats de l'espèce, il est transmis, au commencement du nouveau mois, à la direction supérieure des postes un bulletin négatif. Ce bulletin n'est pas nécessaire lorsque le comité directeur de la corporation ou de l'établissement d'assurance a remis à la direction supérieure des postes une déclaration portant qu'aucun mandat de paiement à effectuer une seule fois n'est émis.

Le bureau de comptabilité doit s'assurer qu'il n'y a pas d'interruption dans le numérotage des états, que les mandats sont réguliers et qu'il n'est inscrit que des mandats de l'espèce. Ensuite, il doit attester la réception des mandats sur les états et retourner ceux-ci, le 5 du mois suivant au plus tard, sans lettre de transmission, aux établissements d'assurance. Les mandats qui parviennent sans état ou qui ne sont pas mentionnés sur l'état correspondant sont retournés immédiatement à l'établissement intéressé (cf. art. 3, inst. 1911).

Toutes ces formalités relatives à la transmission et à l'échange des mandats de la catégorie susvisée sont la contrepartie de la facilité consentie aux bénéficiaires à l'occasion de l'opération matérielle de paiement. Les tentatives de fraudes se trouvent ainsi déjouées ou tout au moins rendues plus difficiles.

TIMBRAGE. — Lorsque la vérification n'a donné lieu à aucune objection, l'agent vérificateur appose, dans un cadre spécial réservé sur le titre, son parafe et l'empreinte d'un timbre du modèle ci-après :

D S P. BERLIN

reçu et vérifié

25 - 1 - 13

Le chef du bureau de la comptabilité des rentes est responsable de la régulière apposition sur les mandats du timbre d'arrivée et de vérification ; il doit tenir le timbre sous clé.

Les mandats qui sont payables dans une autre direction

supérieure sont réexpédiés sur cette dernière, mais toujours après apposition du timbre.

DÉSIGNATION DU BUREAU PAYEUR.

L'agent vérificateur indique sur le mandat comme bureau payeur celui dans la circonscription duquel réside le bénéficiaire. Si ce bureau est une agence postale (recette auxiliaire), le nom du bureau de poste dont relève cette agence est ajouté entre parenthèses. S'il ressort du mandat que les indemnités ne doivent pas être payées par l'établissement de poste et de télégraphe auquel incomberait normalement ce paiement, mais par un autre établissement, ce dernier est chargé d'effectuer le paiement.

Lorsque les mandats de la corporation maritime (Seeberufsgenossenschaft) ou des administrations visées par les dispositions légales sur l'assurance-accidents des gens de mer portent la mention « payable au port d'attache », ce n'est pas le lieu de résidence, mais le port indiqué qui sert à déterminer le bureau de poste payeur.

NUMÉROTAGE. — Les mandats qui ne se prêtent pas à objection sont pourvus d'un numéro d'ordre à l'aide d'un composteur portant la lettre U (timbre spécial à l'Administration des postes) à l'endroit réservé à cet effet. Pour réduire le chiffre des numéros, les mandats de paiement à effectuer une seule fois sont numérotés suivant une série annuelle.

Toutes ces dispositions sont applicables en ce qui concerne les avis d'annulation ; toutefois, ces avis ne sont pas pourvus d'un nouveau numéro, mais chacun d'eux est revêtu à la main du n° U du mandat de paiement qu'il annule.

ENREGISTREMENT. — Il est essentiel, pour permettre et faciliter le contrôle des paiements effectués par les bureaux de poste, que les directions supérieures conservent trace des titres de paiement et puissent opérer des recherches rapides et sûres, grâce à un classement méthodique. De là, les règles posées dans le § 67 de l'Instruction générale sur le service des postes (section XI, 2^e partie), concernant l'enregistrement des mandats.

Tout d'abord, chaque mandat de paiement *périodique* fait

l'objet d'une *fiche* spéciale avec une couleur distinctive suivant la nature de la rente (papier blanc pour les rentes U mensuelles, gris pour les rentes U trimestrielles, vert clair pour les rentes J, jaune pour les rentes K, brun clair pour les rentes A, jaune foncé pour les rentes W, bleu clair pour les rentes Z, gris clair pour les rentes O, vert pour les rentes W K).

Les fiches doivent contenir les indications nécessaires pour la vérification de l'échéance des paiements. Elles sont séparées par corporation ou établissement d'assurance et placées dans des boîtes en bois dans l'ordre des numéros U. Chaque boîte peut contenir 400 à 800 fiches et porte extérieurement l'indication sommaire de son contenu.

Indépendamment du classement par fiches, les mandats de paiement d'indemnités d'accidents sont inscrits sur un état U (Unfall) et séparés en deux catégories : les mandats afférents à des paiements mensuels, d'une part, et les mandats afférents à des paiements trimestriels ou à effectuer une fois, d'autre part. L'inscription a lieu par corporation, d'après l'ordre des numéros U.

De même, les mandats concernant des allocations payées *une seule fois* au titre de l'assurance-invalidité ou des survivants sont portés séparément, pour chaque catégorie d'assurance, sur des états spéciaux, avec l'indication du montant à payer.

Les ordres d'annulation, ainsi que les avis de cessation de paiement, ne doivent être inscrits que sur les fiches, à la date de leur arrivée au bureau des rentes. On trouve, dans le § 67 précité, des dispositions de détail concernant la tenue des états.

REEXPEDITION DES MANDATS. — Les mandats enregistrés doivent être réexpédiés, le jour même de leur arrivée, à l'établissement de poste qui doit effectuer le paiement. Les mandats destinés aux agences postales sont transmis aux bureaux de poste dont elles relèvent. La réexpédition des ordres d'annulation doit être particulièrement hâtée.

PAIEMENT. — Le bénéficiaire n'a plus qu'à se rendre au bureau de poste de sa résidence pour y recevoir le paiement des allocations auxquelles il a droit. L'opération matérielle du

paiement est effectuée, en principe, au guichet de la poste. Dans les centres importants, pour ne pas faire stationner trop longtemps les bénéficiaires de rentes dans les salles du public, des locaux spéciaux sont aménagés, situés en dehors de l'immeuble postal et dans lesquels les personnes âgées et infirmes peuvent s'asseoir en attendant qu'on les appelle au guichet payeur (1).

L'Administration des postes, d'accord avec l'Office impérial des assurances, fait bénéficier les titulaires de rentes habitant dans les districts ruraux, et de ce fait souvent éloignés des bureaux de poste, de certains avantages.

C'est ainsi que, d'une part, les directions supérieures des postes font effectuer les paiements à faire une seule fois aux bénéficiaires des districts ruraux par les facteurs des postes (personnel de la distribution), et en franchise de taxe. Il est recommandé aux établissements d'assurance de renoncer pour les paiements de l'espèce à la légalisation de la signature du bénéficiaire. Avec la pratique du mandat-carte payable à domicile, l'omission de cette formalité ne présente pas de graves inconvénients. Pour éviter au bénéficiaire de se rendre à la poste et lui permettre de remplir en temps utile la quittance, les circulaires prescrivent d'ajouter à la notification l'informant du mandatement de la somme, une mention qui l'avise de la venue du facteur et l'invite à préparer sa quittance (art. 2 circ. 1900, art. 4 circ. 1914).

D'autre part, en ce qui concerne les paiements périodiques, la poste les fait effectuer également en franchise par le facteur au bénéficiaire habitant un district rural et qui fournit un certificat délivré par l'autorité communale ou de bailliage. Ce certificat doit attester que le bénéficiaire est incapable de toucher le montant de sa rente au bureau de poste par suite de son état physique, de son âge, d'une maladie ou d'une autre infirmité, ou encore, mais à titre exceptionnel, qu'il est

(1) *Bericht*... etc., 1906-1910.

La signature de la personne qui reçoit le paiement peut être donnée au crayon-encre (art. 20 inst. de 1911).

dans la nécessité de donner des soins à des tiers et qu'il ne peut faire toucher le montant du mandat par un membre de sa famille.

Ce système, très avantageux, est consacré par l'article 5 de l'instruction de 1911. Ce texte n'innove pas. Une circulaire de l'Office impérial des assurances, en date du 28 décembre 1911, appelait, en effet, l'attention des intéressés sur une décision du 17 octobre 1904, par laquelle l'administration des postes consentait, à partir du 1^{er} janvier 1902, au paiement à domicile des arrérages de pensions aux conditions et dans les cas spécifiés ci-dessus.

Le bénéficiaire empêché, qui désire profiter de la mesure, doit en faire la demande par écrit ou verbalement au bureau de poste intéressé, en fournissant à l'appui le certificat de l'autorité communale ou de bailliage. Il doit préparer, dès le début du mois, avant l'arrivée normale du facteur, la quittance dûment signée, sur laquelle doit figurer, en outre, le cas échéant, la certification de la signature.

Lorsque la somme ne peut être payée lors de la première distribution, la remise est essayée de nouveau à la distribution suivante, et ce n'est qu'après deux tentatives infructueuses que le bénéficiaire doit venir recevoir lui-même le paiement au bureau de poste en cause.

Lorsqu'enfin le bénéficiaire transporte son domicile dans la circonscription rurale de distribution d'un autre bureau de poste, il peut demander que le paiement continue à être fait à domicile par le nouveau bureau de poste. Dans ce cas, un certificat de l'autorité communale ou de bailliage de la nouvelle résidence est également nécessaire (art. 5 circ. 1911).

L'instruction recommande de faire connaître cette facilité de paiement au bénéficiaire au moment où le mandatement de la rente lui est notifié.

Ainsi, la règle est le paiement au guichet du bureau de poste. Exceptionnellement, le paiement s'effectue à domicile et gratuitement.

Dans quelle forme est-il donné *quittance* des sommes payées par la poste ?

Les formules de quittance doivent être remises en temps utile à la disposition des bénéficiaires. Elles doivent être transmises toutes remplies pour le premier encaissement de rentes, de façon qu'il n'y ait plus qu'à signer et à certifier. La signature doit être donnée par le bénéficiaire, si le paiement doit s'effectuer entre ses mains, sinon par la personne (tuteur, curateur etc...) qui doit toucher la somme à la place du bénéficiaire. Il n'y a point lieu à la légalisation de la signature, si la quittance est signée par une autorité publique ou par un fonctionnaire détenteur d'un timbre officiel avec apposition du timbre. L'attestation que la signature a bien été donnée par le bénéficiaire et la certification de l'existence de celui-ci doivent être accompagnées d'un timbre officiel et émaner d'un fonctionnaire détenteur du timbre et non intéressé au paiement (chef de district, fonctionnaire de l'assistance publique, arbitre, ecclésiastique, officier de l'état-civil, percepteur, maire, officier de police, contrôleur d'institution d'assurance).

Il convient de rappeler qu'en vue de faciliter le paiement, le § 729 R. V. O. stipule que toute personne ayant le droit de se servir d'un sceau officiel est autorisée à délivrer et à certifier les pièces nécessaires en vue des paiements (cf. § 1160 et 1384, R. V. O., et 314 loi du 27 décembre 1911).

Pour la signature de la personne signant le certificat, le crayon-encre suffit. Par contre, pour le texte du certificat, y compris la date de délivrance et toutes les autres indications non imprimées, l'encre est nécessaire.

En outre, lors de l'envoi des formules de quittances remplies relatives aux paiements mensuels et trimestriels, on doit appeler l'attention des bénéficiaires, par l'empreinte d'un timbre en couleur, sur le fait que les quittances ultérieures relatives aux paiements périodiques devront être établies de la même façon et que l'on n'aura qu'à y mentionner les indications de la date (art. 9, circ. de 1911).

Nous avons vu que les établissements d'assurance peuvent renoncer à la certification de la signature pour les paiements à faire une fois. Dans ce cas, on biffe sur la quittance la mention relative à la certification et on porte sur le mandat, soit à la

main, soit au moyen d'un timbre, une mention spéciale (« sans certification », « certification non demandée » ou une expression analogue).

Il est bien spécifié (art. 10, al. 2, circ. 1911) que, dans le cas de renoncement à la certification de la signature, l'Administration des postes n'est pas responsable des préjudices qui peuvent résulter de la suppression de cette formalité.

Il nous reste maintenant à examiner les cas où des changements sont apportés dans le mécanisme du paiement, soit par suite d'un ordre de suspension de paiement, soit par suite du transfert du paiement en cas de changement de résidence du bénéficiaire.

1° *SUSPENSION DE PAIEMENT.*

Dans quel cas le paiement de la rente est-il suspendu ? Par exemple, lorsque l'intéressé est condamné à une peine d'emprisonnement de plus d'un mois ou est interné dans une maison de force ou de réforme (§§ 615-1 et 1312-1), lorsqu'il fixe sa résidence habituelle à l'étranger (§§ 615-2 et 1313), lorsqu'il est décédé, lorsqu'un veuf ou une veuve ayant droit à la rente se remarie (§ 1298) etc... La rente peut, en outre, être modifiée par une décision (suspension partielle) du comité directeur ou de l'office supérieur des assurances.

Lorsque le paiement de la rente doit être suspendu en totalité ou en partie, le comité directeur doit transmettre, comme s'il s'agissait d'un mandat, à la direction supérieure des postes intéressée, un *ordre de suspension de paiement* (Wegfallanweisung).

Ce dernier doit être envoyé à la direction supérieure sous recommandation (dans les relations locales, en cas de remise par exprès, « contre récépissé de remise »); ou bien, en même temps que le mandat de suspension de paiement est envoyé à la direction, on adresse directement au bureau payeur un bref avis de la suspension ou de la suppression de la rente (§ 12, inst. 1911).

L'ordre de suspension n'est pas nécessaire :

1° Lorsque le bureau payeur avise les établissements d'assurance, par l'intermédiaire de la direction des postes dont il

dépend, de la cessation du paiement de la rente par suite du décès du bénéficiaire. Les mandats dont le paiement est ainsi arrêté sont dits « inexécutables » (unausführbare).

Le service de la comptabilité des rentes doit mentionner sur la fiche l'impossibilité du paiement, la raison de cette impossibilité, ainsi que la date à partir de laquelle le paiement n'a plus été effectué ; lorsqu'il s'agit de paiement à faire une fois, la suspension du paiement est mentionnée sur l'état. Les mandats sur lesquels il n'a été fait encore aucun paiement doivent être joints à la communication adressée à la corporation ou à l'établissement d'assurance. Si la reprise du mandat est refusée, le titre est conservé à la comptabilité des rentes de la direction. Un mandat est encore inexécutable, et les directions supérieures ont à procéder comme ci-dessus, dans le cas de remariage d'une veuve ayant droit à la rente.

Les mêmes dispositions sont applicables, lorsque le bénéficiaire réside en Bavière, dans le Wurtemberg ou à l'étranger (§ 69 I. G.).

2° Lorsque les établissements d'assurance avisent eux-mêmes les directions de la cessation du paiement d'une rente, sans avoir pu au préalable établir un ordre de suspension. Les autorités supérieures des postes renoncent, dans ce cas, à l'ordre de suspension de paiement.

Les communications de l'espèce sont faites sur un modèle spécial et les prescriptions de l'article 12 de l'instruction de 1911 leur sont applicables.

Afin de faire cesser tout doute quant au cas où *l'avis d'annulation* n'est pas nécessaire, les avis et communications prévus ci-dessus doivent porter la mention imprimée ou manuscrite : « Avis d'annulation non nécessaire ».

Les avis des bureaux de poste relatifs aux mandats inexécutables doivent être réexpédiés par le service de la comptabilité des rentes sans autre avis, après apposition du timbre d'arrivée de la direction, à l'établissement d'assurance intéressé. De même, les avis reçus, le 12 de chaque mois, des bureaux de poste, au sujet de rentes non touchées dans le délai de trente jours, sont transmis promptement sans autre correspondance

aux institutions d'assurance, après avoir été revêtus du timbre d'arrivée de la direction supérieure (cf. I. G., section VII, § 62, et section XI, § 69).

La circulaire du 31 décembre 1900 contient, dans son article 9, une disposition intéressante tout à l'avantage de l'assuré, pour le cas où, par exemple, une décision judiciaire entraînerait une réduction ou une suppression de la rente. La corporation doit aviser aussitôt le bénéficiaire et peut informer directement, même télégraphiquement au besoin, le bureau de poste chargé du paiement. La circulaire prescrit de procéder ainsi toutes les fois où l'absence d'avis conduirait à la répétition de sommes payées à tort ; en pareil cas, l'ordre de cessation de paiement doit être envoyé à la direction supérieure dans un délai de huit jours au plus. Si des sommes trop élevées ont été payées en vertu de l'ancien ordre de paiement, la poste ne peut répéter les sommes indûment payées que par voie de déduction sur les arrérages de la pension à payer ultérieurement.

Le nouveau mandat, qui doit toujours être établi, ne doit contenir aucune référence à l'ancien.

Des dispositions analogues se rencontrent dans une circulaire de l'Office impérial, du 9 novembre 1901, en ce qui concerne l'assurance-invalidité (cf. art. 16 et 18, instruct. 1911).

2^o TRANSFERT DES PAIEMENTS EN CAS DE CHANGEMENT DE RESIDENCE.

Si le bénéficiaire a changé de résidence ou s'il désire, pour d'autres raisons urgentes, toucher sa rente à autre bureau de poste, il peut demander à la corporation ou à l'établissement d'assurance intéressé le transfert du paiement de son indemnité (§§ 726, 3^e al., 1383, 2^e al., R. V. O., § 313 *in fine*, loi du 27 décembre 1911).

Pour les paiements périodiques, la façon de procéder, lorsque le nouveau domicile se trouve à l'intérieur de l'Empire, est la suivante :

a) Lorsque la demande de transfert est faite auprès de l'établissement d'assurance, la direction supérieure dans la circonscription de laquelle le paiement était effectué reçoit de

l'établissement intéressé une communication qui est transmise, avec une lettre d'instruction, à l'ancien bureau de paiement. La lettre invite ce dernier à porter le montant comme liquidé sur sa liste récapitulative et à le joindre avec une mention spéciale à la lettre d'instruction.

Si la rente doit continuer à être payée dans la circonscription de la même direction supérieure, celle-ci doit donner l'ordre au nouveau bureau payeur de prendre en charge le mandat et de continuer de payer la rente. Lorsque la lettre est revenue à la direction supérieure, et si le paiement doit continuer à être fait dans la circonscription de la même direction, la fiche est rectifiée quant à l'indication du nouveau bureau payeur.

Si le bénéficiaire fixe sa résidence dans le district d'une autre direction supérieure, le bureau de la comptabilité doit vérifier si la nouvelle résidence est indiquée sur le mandat retourné par le bureau de poste. Ensuite, il mentionne dans la colonne « observations » de la fiche ainsi que de l'état U le motif du transfert et la date à partir de laquelle la rente doit être payée par l'autre direction supérieure. Avant la réexpédition du mandat à la nouvelle direction supérieure intéressée, on doit biffer, à l'encre rouge, le n° U, la précédente résidence et l'indication du bureau de poste payeur sur le mandat (cf. art. 68, I. G., et 14, inst. 1911).

b) Lorsque la demande de transfert est adressée directement à la poste, le bureau payeur doit transmettre à la direction la demande et le mandat. Le bureau de la comptabilité envoie la demande, après avoir retiré le mandat, et apposé le timbre d'arrivée, sans correspondance, à l'établissement d'assurance intéressé. Le mandat est ensuite réexpédié, après rectification de la fiche et autres documents comme ci-dessus, soit à la direction postale compétente, lorsque le bénéficiaire réside dans le district d'une autre direction, soit directement au nouveau bureau de poste, dans le cas contraire (art. 15, inst. 1911).

Les mêmes dispositions sont applicables dans leur esprit au cas de transfert de paiement à faire une fois (art 68, I. G.).

B. PAIEMENTS AUX BÉNÉFICIAIRES AYANT LEUR RÉSIDENCE HABITUELLE A L'ÉTRANGER.

Le principe posé par les articles 14 de la circulaire du 30 décembre 1900 et 22 de l'instruction du 7 décembre 1911 est que les paiements de l'espèce ne sont pas effectués, en règle générale, en conformité des dispositions qui précèdent. Ils sont faits selon la manière prescrite par la corporation ou l'établissement d'assurance, autant que possible en se conformant aux désirs exprimés par le bénéficiaire, mais aux risques et périls de ce dernier. L'Office impérial des assurances peut déterminer le mode de paiement de l'indemnité en ce qui concerne l'impétrant qui réside habituellement à l'étranger (§§ 729, 1161, 1386 R. V. O.) (1).

Deux exceptions sont cependant prévues, qui permettent au service postal d'intervenir, d'une part, en faveur des personnes qui résident dans les territoires frontières que le Conseil fédéral a affranchis des dispositions relatives à la suspension du service de la pension, d'autre part, au profit des personnes résidant habituellement à l'étranger.

Le § 615 R. V. O., en effet, après avoir disposé que la rente accident est interrompue :

« ... 3) aussi longtemps que l'impétrant étranger réside « volontairement à l'étranger ;

« 4) aussi longtemps que l'étranger titulaire de la rente est « l'objet d'une interdiction de séjour en territoire allemand, à « la suite d'une condamnation à une peine criminelle... », ajoute que « le Conseil fédéral peut décider que la suspension « de la rente n'aura pas lieu, dans le cas des n^{os} 3 et 4, pour « des districts frontières ou pour les Etats étrangers dont la « législation garantit aux Allemands et à leurs survivants des « avantages correspondants. »

Une disposition analogue à cette dernière figure dans le § 1314 pour l'assurance-invalidité et aux survivants (cf. aussi

(1) Le chancelier de l'Empire peut déterminer le mode de paiement des prestations aux bénéficiaires qui résident habituellement à l'étranger (§ 317, loi du 27 décembre 1911).

§ 77, loi du 27 décembre 1911). On la rencontrait d'ailleurs dans l'article 94 de la loi de 1900.

Le Conseil fédéral a fait usage des pouvoirs qui lui étaient ainsi délégués par la loi. Une décision du 13 octobre 1900, notifiée par le Chancelier de l'Empire le 16 du même mois et rappelée par la circulaire du 30 décembre, vise les territoires frontières suivants en ce qui concerne les bénéficiaires de rentes-accidents ou d'invalidité: territoire neutre de Moresnet, grand duché de Luxembourg, certaines parties du Danemark, des Pays-Bas, de la Belgique, de la Suisse, de l'Autriche et de la Russie.

Une deuxième décision de même ordre, en date du 23 mai 1901, est intervenue en faveur des ayants droit des pensionnés-accidents pour le Moresnet, le Danemark, la Suisse et l'Autriche.

Enfin, le 29 juin 1901, une décision assimilait complètement aux Allemands les ouvriers italiens et austro-hongrois et leurs ayants droit, sous réserve de l'observation par les intéressés des prescriptions imposées aux Allemands pensionnés en cas de séjour à l'étranger.

L'article 94-3° de la loi de 1900 suspendait la rente-accidents aussi longtemps que l'intéressé allemand séjournait à l'étranger en négligeant de faire connaître sa résidence à la corporation, de se présenter de temps à autre chez le consul ou autre autorité allemande à lui désignée.

Cette disposition a été conservée par le § 615-2° du Code impérial:

« L'Office impérial des assurances arrête des prescriptions « détaillées relativement à la notification du lieu de la résidence et à la comparution. Si le blessé prouve ultérieurement « qu'il n'a pu s'acquitter, sans qu'il y ait de sa faute, de cette « obligation de notification ou de comparution, le droit à la « rente est rétabli à due concurrence ».

Une décision de l'Office impérial des assurances fait une obligation pour le bénéficiaire qui s'installe à l'étranger de donner, par lettre, par télégramme ou de vive voix, à la corporation intéressée un avis permettant d'effectuer les

envois postaux. Le bénéficiaire est considéré comme ayant négligé d'accomplir ce devoir, lorsqu'il s'est écoulé un certain délai, variable suivant le continent où il a fixé sa résidence connue ou présumée. Le délai court soit de la date où le voyage a commencé à l'étranger, soit, dans l'ignorance de cette date, du jour où un envoi postal de la corporation à sa dernière adresse connue en Allemagne n'a pu atteindre le destinataire pour cause de départ.

L'origine et la durée des délais peuvent être réglées d'un commun accord entre la corporation et le bénéficiaire dans d'autres conditions.

En définitive, pour déterminer la sphère d'action de la poste quant au paiement des rentes aux bénéficiaires ayant leur résidence habituelle à l'étranger, il faut distinguer :

1^o Les personnes qui résident sur les territoires frontières que le Conseil fédéral a affranchis des dispositions relatives à la suspension du service de la pension (§§ 615 et 1314). Pour cette catégorie, le paiement peut être effectué par un bureau de poste voisin de la résidence du bénéficiaire. Dans ce cas, l'établissement d'assurance doit indiquer dans le mandat de paiement quel est le bureau de poste qui doit effectuer le paiement et comment la quittance doit être certifiée (cf. art. 23, inst. 1911).

2^o Toutes les autres personnes qui résident à l'étranger. Pour celles-ci encore, la poste peut participer au paiement des rentes, si le bénéficiaire a donné une procuration à une personne résidant dans l'Empire allemand pour toucher les sommes lui revenant. Le bureau payeur est alors celui desservant le fondé de pouvoir, qui doit être désigné comme bénéficiaire dans le mandat de paiement.

Les certificats de vie, de continuation de veuvage, etc., portés sur les quittances, doivent être établis pour les sujets et protégés de l'Empire allemand par les représentants de l'Empire à l'étranger (ambassadeurs, consuls), pour les étrangers, par les autorités étrangères dont relèvent les intéressés. Les certificats de ces dernières autorités doivent, en outre, être légalisés par les représentants diplomatiques ou consulaires.

En vertu des conventions de *vidimus* avec l'Autriche-Hongrie et avec la Suisse, les actes délivrés et certifiés par certaines autorités de ces pays n'ont besoin d'aucune légalisation pour leur usage en Allemagne (art. 25, inst. 1911).

Nous avons ainsi examiné, sous ses multiples aspects, le mécanisme du paiement des rentes par la poste. Est-ce à dire que toutes les rentes soient payées par l'intermédiaire du service postal? Il n'en est rien. La loi allemande a prévu des exceptions.

Tout d'abord, en effet, nous avons vu que l'administration des postes n'intervient, pour le paiement des rentes aux personnes résidant habituellement à l'étranger, qu'à titre exceptionnel et qu'il y avait lieu de suivre en l'espèce une procédure appropriée, aux risques et périls du bénéficiaire (voir ci-dessus).

D'un autre côté, une décision de l'Office impérial des assurances, en date du 8 mars 1886, autorise, dans les cas, d'urgence le versement d'acomptes directement entre les mains de l'intéressé par les organes de la corporation.

Le § 1372-15 R. V. O. dispose, en outre, qu'est applicable aux établissements particuliers « le paiement par la poste, pour autant que les établissements particuliers n'effectuent pas directement leurs paiements ».

C'est donc consacrer *a contrario* le droit, pour les établissements visés, d'organiser un tout autre système de paiement que celui de droit commun.

Ce sont surtout les caisses minières qui ont édicté à ce sujet dans leurs statuts des prescriptions spéciales. Ces caisses sont chargées d'allouer aux mineurs des services déterminés, notamment en cas de maladie ou d'invalidité. Il leur est très facile d'effectuer leurs paiements par leurs propres moyens, d'autant mieux que leur organisation préexistait à la consécration du principe du paiement par la poste.

C'est le comité de la section (si la corporation minière est divisée en sections) qui envoie à la caisse de secours un formulaire de paiement.

Ici encore pourtant, la poste intervient, et voici comment. Après le paiement, la caisse minière envoie tous les trois mois au comité de la section les quittances signées par les bénéficiaires avec un tableau récapitulatif des sommes allouées par catégories de rentes. Le comité de section fait parvenir au comité directeur de la corporation un « mandat de paiement au profit des caisses minières » et un avis à la caisse qui a payé. Le comité directeur transmet le mandat à l'Administration des postes et celle-ci communique enfin le titre au bureau chargé du paiement.

La loi de 1911 (§ 730) dispose que les corporations minières peuvent prévoir dans leurs statuts que le paiement des indemnités sera effectué non par la poste, mais par les unions minières ou les caisses minières.

Le principe du paiement des indemnités par les établissements eux-mêmes se trouve posé dans les statuts de l'Association minière allemande (art. 26, § 3) et de la Caisse des pensions minières du nord de l'Allemagne (art. 60).

Par contre, les statuts de la Caisse générale des pensions minières du royaume du Saxe (art. 39) adoptent le droit commun (1).

Enfin, la loi allemande a prévu le cas où les rentes peuvent être remplacées par des paiements en nature. Le § 953 dispose, en effet, que « les communes ou unions communales peuvent « prescrire par voie de règlement, moyennant l'approbation « de l'autorité administrative supérieure, que les intéressés « recevront leurs rentes non en espèces mais en nature, à « concurrence des deux tiers. Cette disposition ne s'applique « qu'aux bénéficiaires de rentes habitant dans la circonscription, lorsqu'eux-mêmes ou ceux qui les entretiennent « sont rémunérés en nature en tout ou en partie, selon l'usage, « en qualité d'ouvriers agricoles et qu'ils acceptent le paiement « en nature au lieu de la rente. »

(1) Voir ces textes dans M. Bellom, *op. cit.*, deuxième partie, livre III, pages 1042, 1082, 1113 et 1114.

La valeur des prestations en nature est fixée, d'après les cours moyens des prix, par l'autorité administrative supérieure (cf. § 1275) (2).

Ce système d'allocations vise exclusivement les populations rurales. Les prestations consistent, par exemple, en combustible, en vivres, en logement, dans la jouissance d'un coin de terre, etc... D'ailleurs, elles ne remplacent la rente pécuniaire qu'à concurrence des deux tiers, ne se distribuent que dans un rayon très restreint, supposent un mode de rémunération en nature et nécessitent le consentement de l'intéressé.

C'est la commune du domicile qui alloue les prestations en nature. Le droit à la rente passe à la commune à concurrence de la valeur des prestations en nature.

Les litiges entre l'impétrant et la commune sont tranchés par l'office des assurances (conseil du contentieux administratif). L'office supérieur des assurances statue définitivement en cas d'appel. Dès que le droit à la rente a été transféré définitivement à la commune, l'établissement d'assurance en avise l'administration des postes (§§ 954, 1276 R. V. O.).

De sorte qu'en fin de compte, celle-ci intervient comme instrument de liquidation, l'allocation en nature n'étant que provisoire et faisant naître au profit de la commune une créance sur l'établissement d'assurance. Cette créance, la poste en assure l'extinction au moyen d'un mandat de paiement en une seule fois délivré par l'établissement débiteur.

(2) S'il s'agit de rentes d'orphelins, le consentement du tuteur est nécessaire; ce dernier doit avoir l'autorisation du tribunal des tutelles.

CHAPITRE XI

Du recouvrement des sommes déboursées par l'Office impérial des postes en Allemagne pour le compte des établissements d'assurance sociale (accidents, invalidité, vieillesse, survivants). — Intervention de la Poste dans le fonctionnement financier de ces établissements. — La question des avances.

Nous venons de voir la poste effectuer les paiements de rentes ou indemnités pour le compte des institutions d'assurance. Comment va-t-elle maintenant rentrer dans ses débours ?

Aux termes du § 777 R. V. O., alinéa premier, « dans les huit semaines de l'expiration de chaque exercice annuel, les autorités suprêmes des postes adressent aux comités directeurs des corporations l'état des paiements effectués pour leur compte et indiquent les caisses postales auxquelles les remboursements doivent être effectués. »

De même, le § 1405 dispose que « les autorités postales suprêmes adressent, dans les huit semaines de l'expiration de chaque exercice, au bureau de calcul, des états relatifs aux paiements effectués au cours de l'exercice écoulé, sur mandats des établissements d'assurance. »

Enfin, le § 318 de la loi du 27 décembre 1911 sur l'assurance des employés est ainsi conçu : « Les autorités postales suprêmes indiquent à l'établissement d'assurance les sommes que l'administration des postes a payées au cours de

« l'exercice écoulé d'après les mandats des comités des rentes. »

Ces textes nous amènent au moment précis où l'administration des postes présente, si l'on peut dire, aux établissements d'assurance la note à payer. Il nous paraît indispensable d'examiner succinctement les principales opérations qui ont présidé à l'élaboration de ces comptes, avant leur présentation au remboursement.

Les bureaux de poste communiquent au service de la comptabilité des rentes de chaque direction supérieure, aux fins de vérification, des *listes mensuelles* de rentes, sur lesquelles sont portées séparément les indemnités-accidents et les allocations d'invalidité et aux survivants. Les totaux de ces listes sont reportés sur un état annuel vérifié par les caisses supérieures des postes.

De plus, les quittances et les mandats payés sont classés d'abord par corporations ou établissements d'assurance, puis par catégories de rentes et enfin par numéros. Les quittances sont vérifiées au point de vue de la conformité des sommes avec celles portées sur les fiches.

Les sommes payées au titre des indemnités-accidents sont inscrites, d'après les quittances, sur les états U. Les allocations d'invalidité et aux survivants sont totalisées, d'après les quittances, chaque mois, pour chaque institution d'assurance et pour chaque catégorie de paiement, à l'aide de la machine à compter, et les totaux obtenus pour chaque institution et pour chaque catégorie de rentes sont reportés sur un état récapitulatif annuel, de manière que les sommes payées à la fin de chaque année pour chaque établissement soient obtenues immédiatement.

Lorsqu'est terminé l'enregistrement des sommes payées pour un mois, le service de la comptabilité des rentes réunit les totaux donnés par les états U, ainsi que ceux des machines à compter, en un état récapitulatif à présenter à la direction supérieure des postes. Cet état doit servir à se rendre compte si les totaux des sommes enregistrées par le service de la comptabilité sont conformes au total enregistré dans le livre

des avances de la caisse supérieure des postes, en tenant compte des sommes à ajouter ou à retrancher.

Reste à examiner comment s'opèrent les décomptes avec les établissements d'assurance.

Les états U servent, en original, aux décomptes avec les corporations et les administrations assureuses intéressées. Après inscription des sommes payées en décembre, on totalise à la fin de chaque état les sommes de chaque mois et on réunit ensemble les feuilles de l'état pour chaque corporation ou administration. Pour l'association corporative des mineurs, les feuilles sont réunies par section.

Les états, ainsi que les pièces justificatives, sont transmises, le 10 février au plus tard, directement aux comités directeurs des corporations.

Les montants annuels des rentes J, K, A, W, Z, O, et W K ne sont pas communiqués au service de la comptabilité de l'Office impérial des assurances, ni aux comités directeurs des établissements d'assurance.

Les directions supérieures envoient seulement, avant le 15 février, au service de la comptabilité de l'Office impérial des assurances, les fiches réglées (empaquetées séparément par établissement et pour chaque catégorie de rentes) et les états des paiements faits une fois. Avant la fin de février, les comités directeurs des établissements d'assurance-invalidité-vieillesse-survivants reçoivent les pièces justificatives des paiements faits pour leur compte.

Aux fins des décomptes, il est établi *dix états* récapitulatifs. Les formules nécessaires pour ces états sont transmises chaque année au mois de janvier par l'Office impérial des postes aux directions supérieures. Sur ces états sont mentionnés explicitement toutes les associations professionnelles, institutions d'assurances ou établissements spéciaux; par contre, les administrations pour lesquelles il est effectué des paiements sont indiquées à la main, et cela dans l'ordre exact de la liste fournie par le Bureau de comptabilité de l'Office impérial des postes. Les paiements exécutés en vertu de la loi du 30 mai 1900 relative aux accidents survenus aux détenus

sont indiqués à la fin de l'état sous une rubrique spéciale.

Les chiffres des états récapitulatifs doivent être rigoureusement exacts et contrôlés. Les totaux des états récapitulatifs doivent concorder avec la somme que la caisse supérieure des postes a portée dans son livre d'avances et dont elle a été remboursée par la caisse générale des postes.

Les états récapitulatifs sont envoyés au Bureau de la comptabilité de l'Office impérial des postes où ils doivent être parvenus, l'état récapitulatif des indemnités d'accidents, le 31 janvier exactement, les états des allocations d'invalidité-vieillesse et des survivants, le 10 février au plus tard (§ 71 section XI, Instruction générale sur le service des postes).

Ces états sont enfin communiqués par les autorités postales au Bureau de calcul de l'Office impérial des assurances.

C'est ce dernier organe qui détermine les paiements à effectuer aux caisses postales (§ 777, al. 3). Le Bureau de calcul fait connaître à l'administration des postes le montant des sommes qui doivent être remboursées par l'Empire et par chacun des établissements d'assurance (§ 1407).

Ce bureau joue, dans la distribution des charges de l'assurance invalidité-vieillesse-survivants, un rôle très important. Il répartit, aux termes du § 1403, les rentes, les allocations de veuves et d'orphelins entre l'Empire, les fonds communs et les fonds particuliers (ci-dessus page 94).

Il détermine, pour chaque année et pour chaque établissement, la valeur en capital (d'après un mode de calcul réglé par le Conseil fédéral) des rentes en cours dont le paiement a été vérifié par lui, et la partie qui incombe à l'Empire, aux fonds communs et aux fonds particuliers (§ 1404).

Les rentes payées par la poste sont réparties, dans la proportion fixée conformément au § 1403, entre l'Empire, les fonds communs et les fonds particuliers.

Le Bureau de calcul détermine, en outre, la quote-part de l'Empire et du fonds commun dans les secours pécuniaires aux veuves et aux orphelins.

Les établissements se partagent la somme tombant à la charge du fonds commun, chacun dans la proportion de la

partie de son avoir réservée à la charge commune (cf. § 1405).

Le Bureau de calcul communique aux établissements d'assurance les sommes qui doivent être remboursées par ces derniers sur la partie de leur patrimoine affecté à la charge commune, ainsi que sur leur fonds particulier.

Les chiffres servant de base aux calculs doivent être indiqués, et la répartition et la liquidation peuvent être contestées en appel devant l'Office impérial des assurances.

Le montant des sommes qui doivent être supportées par l'Empire est porté à la connaissance du Chancelier de l'Empire.

Nous savons maintenant comment sont fixées les sommes qui doivent être remboursées à l'administration des postes. Il nous reste à déterminer à quelle époque les versements doivent être effectués.

Au cas où une corporation, dit à ce sujet le § 773, n'a pas d'avance à payer à la poste (ci-dessous page 203), le comité directeur est tenu de verser à la caisse postale indiquée, dans les *trois mois* de la réception de l'état de liquidation, les sommes qui doivent être remboursées à l'administration des postes.

De même le § 1408 dispose, mais en fixant un délai plus court : « L'établissement d'assurance est tenu, dans les *deux semaines* de la réception de la communication, de rembourser au moyen des ressources disponibles les avances faites par l'administration des postes. A défaut de ressources, l'union communale ou l'Etat confédéré doit faire l'avance des sommes nécessaires ; en ce qui concerne les établissements d'assurance communs, cette avance est effectuée sur la base du nombre des habitants lors du dernier recensement. » (1)

(1) L'établissement d'assurance des employés doit verser sur les fonds disponibles le montant des rentes payées par la poste, dans les deux semaines qui suivent la notification des paiements faite par les autorités postales suprêmes (§§ 318 et 319, loi du 27 décembre 1911).

Il fallait donner à l'administration des postes la certitude de rentrer dans ses avances ; aussi, le § 781 stipule-t-il : « Lorsque les créances de l'administration des postes ne sont « pas couvertes en temps utile par les corporations, l'Office « impérial des assurances est tenu, sur la requête de l'admini- « stration des postes, de procéder par voie d'exécution « forcée contre les dites corporations (cf. § 1440). »

Nous avons vu, pour l'assurance invalidité-survivants, l'union communale ou l'État confédéré faire l'avance des sommes nécessaires à défaut de ressources. Pour l'assurance-accidents, le législateur a prévu aussi un supplément de garanties. L'Office impérial des assurances est autorisé, en vue de couvrir les créances de l'administration des postes, à saisir en premier lieu les fonds disponibles des caisses corporatives. En cas d'insuffisance de ces fonds, l'Office procède par voie d'exécution forcée contre les membres de la corporation jusqu'à ce que l'arriéré soit recouvré.

Enfin, l'administration des postes peut exiger une *avance* (Vorschusz) des établissements d'assurance. Nous allons voir que ce système a été créé et généralisé plutôt par suite de nécessités financières que pour donner une garantie de plus à l'administration des postes.

« L'administration suprême des postes, dit le § 728, peut « exiger des avances de chaque corporation. Elles sont payées « trimestriellement ou mensuellement, au choix de la corpo- « ration, aux caisses désignées par la poste et ne peuvent « excéder les sommes qui tomberont, selon les probabilités, à « charge de la corporation dans l'exercice courant. » (Cf. §§ 988, 1160, 1385 R. V. O., § 345, loi du 27 décembre 1911 sur l'assurance des employés.)

C'est donc un principe qui s'applique à toutes les branches d'assurances dans lesquelles la poste intervient comme organe de paiement. L'administration des postes devient ainsi un véritable banquier auquel les établissements d'assurance délivreraient des ordres de paiement à imputer sur une provision.

Ce système de la *provision* (Betriebsfond) n'a pas été institué

dès le début par le législateur. Il était prévu par les anciennes lois d'assurance, pour l'assurance-invalidité exclusivement. Les indemnités d'accidents devaient être avancées par la poste jusqu'à ce que les états de crédit eussent été vérifiés par les associations corporatives. Il en résultait un ajournement du remboursement, en général, jusqu'au mois de mai de l'année qui suivait celle où le paiement avait été effectué, de sorte que, par exemple, la poste ne rentrait dans le montant des indemnités déboursées par elle en janvier que seize mois après.

Le tableau ci-après montre quelle proportion avaient atteinte, avec le temps, ces sommes payées d'avance :

Il a été payé, par l'administration des postes, à titre d'avance d'indemnités pour accidents :

En 1885-1886.	1.417.000	marks	(du 1 ^{er} octobre 1885 au
1890.....	17.298.000	—	31 déc. 1886).
1895.....	42.498.000	—	
1900.....	72.888.000	—	
1905.....	115.280.000	—	
1909.....	137.840.000	—	

A la fin d'avril 1909, la créance de l'administration des postes, pour l'année précédente et les quatre premiers mois de l'année en cours, contre les corporations et les administrations assureuses, s'élevait à 171 millions de marks.

Avec une augmentation aussi considérable et aussi constante des avances postales, il se produisait le résultat financier suivant. L'administration des postes n'avait pas à sa disposition des capitaux de roulement assez élevés pour faire face aux paiements des rentes. On sait, en effet, que l'Allemagne a un stock de numéraire relativement faible (et il ne faut pas oublier qu'il s'agit de paiements à faire uniquement en espèces).

Le stock monétaire allemand n'était, en 1909, que de 3 milliards $1/2$ (France, 7 milliards).

L'administration des postes a dû faire appel à la caisse centrale du Trésor de l'Empire.

Celle-ci s'est trouvée grevée de ce fait d'une lourde charge

et a dû émettre, pour renforcer ses moyens de trésorerie, des bons du Trésor. On devine les conséquences.

L'émission étendue de bons du Trésor non seulement portait préjudice à la caisse de l'Empire, en raison du paiement de l'escompte, mais en même temps limitait, par suite d'une mise à contribution fréquente et lourde de la Banque impériale, laquelle souscrivait régulièrement les bons du Trésor, les ressources à la disposition de la collectivité pour faire face aux besoins du crédit. Il en résultait un relèvement du taux de l'escompte de la Banque impériale ou un ajournement de son abaissement. La gravité du fait n'échappait à personne dans un pays comme l'Allemagne, où le crédit est très recherché pour les besoins d'une industrie sans cesse grandissante, où les transactions ne sont pas extrêmement facilitées par un système monétaire assez défectueux, et où enfin le taux de l'escompte est sujet à des variations fréquentes, le plus souvent dans le sens de la hausse (il est monté en 1906, pendant deux cents jours, à 6 0/0, pendant un mois, à 7 0/0 ; en 1909, pendant soixante-six jours, à 7 et 7 1/2 0/0, alors qu'en France il n'a pas dépassé 4 0/0).

L'administration des postes s'efforçait donc, depuis quelques années déjà, de concert avec l'administration impériale des finances, de proposer une modification de cet état de choses par un remaniement des dispositions législatives relatives aux paiements des indemnités pour accidents.

Dans le projet de loi relatif à la modification de la loi sur l'assurance-accidents du 30 juin 1900, il avait déjà été inséré une disposition qui permettait aux autorités centrales des postes de demander à chaque corporation le versement d'un fonds de roulement, mais la proposition n'aboutit pas.

C'était encore à ce moment-là l'idée première du législateur qui prédominait, à savoir que les avances de la poste représentaient, à défaut d'une subvention impériale comme dans l'assurance-invalidité, une contribution de l'Empire à l'assurance-accidents.

Mais comme, entre temps, les avances de la poste augmentaient d'année en année, et comme les conséquences préjudi-

ciables pour les finances de l'Empire apparaissaient de jour en jour plus évidentes, on réussit enfin, en 1909, lors de la réforme financière de l'Empire, à convaincre les corps législatifs de l'impossibilité de maintenir l'état de choses existant.

Par la loi financière du 15 juillet 1909, l'administration des postes fut autorisée à faire verser des fonds de roulement par les associations corporatives et les administrations.

Cette disposition a été incorporée dans le code impérial des assurances.

Toutefois, le droit d'exiger une avance est facultatif pour la Poste.

« L'administration suprême des postes, disent les textes, « peut exiger des avances. « On laisse, en outre, aux établissements d'assurance le soin de décider si les avances à la poste seront faites mensuellement ou trimestriellement.

Le mode de règlement de compte varie suivant que les corporations ont constitué ou n'ont pas constitué une avance. Dans ce dernier cas, nous avons vu que les établissements d'assurance doivent verser à la poste, dans les trois mois qui suivent la réception de l'état des créances, le montant des sommes portées en compte (1).

Notablement différente est la manière de procéder en ce qui concerne les institutions qui ont constitué une provision.

Il s'agit alors d'établir une compensation entre l'avance versée à la poste et les indemnités déboursées par celle-ci.

Pour réduire le plus possible les mouvements de fonds, les corporations ou administrations, même lorsqu'elles se servent des trois administrations postales allemandes (Empire, Bavière, Wurtemberg) pour le paiement de leurs indemnités, ne font une avance, en général, qu'à une seule administration. Cette avance dépasse naturellement les paiements de cette seule administration, puisqu'elle est destinée à couvrir aussi les paiements à faire par les deux administrations auxquelles les institutions chargées de l'assurance ne versent aucune avance. Par contre, ces deux autres administrations postales

(1) Ci-dessus page 199.

recevront d'une deuxième institution d'assurance une provision plus élevée en proportion.

Un règlement direct des indemnités payées pour accidents sur les avances, s'il était effectué par l'administration des postes, conduirait, avec cette manière de faire, à des divergences ou à des difficultés de comptabilité.

Aussi la loi de 1911 dispose-t-elle que le règlement des indemnités sera fait par le Bureau de calcul de l'Office impérial des assurances (§§ 777, al. 3, 780, al. 4) auquel, comme nous l'avons vu, doit être transmis, à cet effet, par chaque administration postale, après la clôture de l'exercice, les états des paiements effectués. Le Bureau de calcul communique à chaque administration postale la somme que doivent payer les établissements d'assurance à titre de règlement. Cette communication est également faite aux corporations.

Comment sont déterminées les avances ?

Elles sont fixées par le Bureau de calcul de l'Office impérial des assurances, qui se base sur les communications à lui adressées par les administrations des postes relativement au montant des sommes mandatées l'année précédente par les associations corporatives ou les administrations. Jusqu'à la fixation des nouvelles avances, les versements partiels continuent à être payés au taux en vigueur. Ces versements sont pris en compte dès que les nouvelles avances sont fixées (cf. § 780, al. 2.).

On rencontre, pour l'assurance invalidité-vieillesse-survivants, une règle analogue. Le § 1409 R. V. O. dispose, en effet, que « le Bureau de calcul fixe, pour chaque établissement « d'assurance après la réception de la communication de « l'administration des postes (§ 1405), pour l'exercice en « cours, le montant des avances à faire à la dite administra- « tion (§ 1385) et en donne avis aux établissements d'assu- « rance, ainsi qu'à l'administration des postes. Jusqu'à ce « moment, les fractions des dites avances continuent à être « payées provisoirement sur la base du taux de l'année précé- « dente. Elles sont liquidées après détermination des avances « nouvelles à faire à l'administration des postes. »

Cette manière de procéder, instituée par la loi de 1911, constitue un progrès, puisque, auparavant, les avances étaient fixées en décembre pour l'année commençant le 1^{er} janvier. Avec le système de 1911, il est possible de tenir compte encore, dans la détermination des avances, des résultats de l'exercice écoulé, ce qui permet d'évaluer d'une façon assez sûre le montant des paiements à prévoir.

Les administrations de l'Empire, des États et des Communes ne sont pas dispensées, en tant que responsables de l'assurance-accidents, du versement des avances à la poste. Exception est faite, d'une part, pour la *Commission d'assurance des postes*, qui ne fait pas payer, sous forme d'avances, les indemnités mandatés par elle au profit du personnel des postes, mais les impute directement sur un chapitre du budget, d'autre part, pour les institutions d'assurance qui vraisemblablement n'auront pas à mandater plus de 1.000 marks d'indemnités dans l'année, en raison du faible chiffre de leurs paiements.

L'administration postale allemande a fait usage pour la première fois, en 1910, de la faculté, que lui confère la loi des finances d'Empire du 15 juillet 1909, de faire verser des avances par les corporations. Il lui a été versé, pendant cette année, par 93 corporations, 132 administrations impériales ou d'États et 25 administrations communales, des avances pour une somme de plus de 140 millions de marks.

Lors de l'application, en 1910, des dispositions nouvelles relatives aux versements des avances à la poste par les corporations, il s'est posé pour celles-ci un important problème : où les corporationstrouveraient-elles les ressources nécessaires pour faire face à la situation créée par la période transitoire ? Elles ont dû, en effet, en même temps, rembourser à la poste les indemnités pour accidents de 1909, et faire l'avance pour 1910.

Comme de nombreuses corporations agricoles (ce sont les moins riches) ou industrielles peu importantes n'étaient pas en mesure d'effectuer ces versements et ces remboursements, il a été nécessaire de faciliter aux établissements d'assurances le remboursement des sommes payées par la poste en 1909.

La loi du 15 juillet précitée décidait, en conséquence, que le montant des indemnités qu'avait déboursées la poste en 1909 pour les associations, serait considéré comme une dette flottante (*schwebende schuld*) de ces associations, portant intérêt à 3 1/2 0/0 et amortissable à l'aide d'un versement de 3 1/2 0/0 du principal, augmenté du montant de l'intérêt économisé.

Les deux cinquièmes des sommes nécessaires au paiement de l'intérêt et de l'amortissement étaient à la charge de l'Empire, et les trois cinquièmes devaient être versés par les corporations chaque année au mois de juillet, en même temps que le versement, échu à cette date, de l'avance à la poste.

Cette disposition de la loi de 1909 a été incorporée également dans le Code des assurances (§ 779).

L'amortissement s'étend jusqu'à l'année 1929. Comme, pour beaucoup d'institutions d'assurances, il ne s'agit que de sommes peu élevées, ces institutions ont été autorisées à rembourser en une seule fois le principal, au lieu de verser à la poste les taux d'intérêt et d'amortissement annuels. Il a été fait usage de cette faculté par 250 institutions d'assurance, notamment par presque toutes les administrations impériales, d'État et communales.

Est applicable aux établissements d'assurance qui veulent encore se libérer de leurs versements annuels par un remboursement du capital l'article 55 de la loi d'introduction au Code impérial des assurances. Cet article dispose que les établissements chargés de l'assurance contre les accidents peuvent, avec l'autorisation du Chancelier de l'Empire, acquitter en une seule fois à la poste, dans un délai d'un an après l'entrée en vigueur du livre III du Code, les sommes restant dues au titre de l'intérêt et de l'amortissement de la dette flottante (§§ 779, 1028, 1185).

Pour le calcul de cette somme, on prendra pour base un intérêt de 3 1/2 0/0.

Enfin, la loi favorise, par quelques autres dispositions, la constitution des avances à la poste par les corporations.

C'est ainsi que les corporations nouvelles peuvent, la première année, percevoir les cotisations par anticipation (§ 737, al. 1).

En outre, si l'administration postale use de son droit d'exiger une avance, les statuts peuvent porter que les ressources nécessaires, au cas où elles n'ont pu être constituées lors de la répartition relative à l'exercice écoulé, doivent l'être au moyen des cotisations des affiliés pour l'exercice en cours (cf. § 739).

Ainsi, l'administration des postes, dotée de garanties sérieuses pour le paiement des rentes, n'en effectue pas moins, au profit de l'assurance impériale, un service pour lequel elle ne continue à recevoir aucune espèce de rémunération. Il nous reste maintenant à montrer par des chiffres l'importance du concours ainsi prêté par la poste aux établissements d'assurance.

CHAPITRE XII

Résultats du concours prêté par l'administration des postes aux établissements d'assurance, en Allemagne (1).

Le développement du concours prêté par l'administration des postes allemande dans l'application des lois politico-sociales (Socialpolitischegesetzgebung) est considérable. Il a été nécessairement parallèle à l'extension prise par les assurances sociales dans ces dernières années.

A cet égard, le rapport publié tous les cinq ans par l'Office impérial des postes sur les résultats de l'administration des postes et des télégraphes pendant l'exercice financier quinquennal fournit des renseignements précis et intéressants.

Pour la période 1896-1900, les sommes payées par la poste au titre de l'assurance-accidents et de l'assurance-invalidité-vieillesse, ont été les suivantes :

1896.....	91.838.903	marks
1897.....	103.802.555	—
1898	116.490.823	—
1899	129.708.376	—
1900	146.610.360	—

se décomposant ainsi :

(1) *Bericht...*, 1895-1900, *id.* 1901-1905, *id.* 1906-1910.

Indemnités en cas d'accidents :

1896	48.470.953	marks
1897	53.869.266	—
1898	59.731.987	—
1899	66.865.962	—
1900	72.888.314	—

Rentes-vieillesse :

1896.....	24.234.198	marks
1897.....	24.322.747	—
1898.....	24.169.376	—
1899.....	23.682.264	—
1900.....	23.135.430	—

Rentes-invalidité :

1896.....	12.133.751	marks
1897.....	25.610.541	—
1898.....	32.589.459	—
1899.....	39.960.149	—

(Y compris les remboursements de contribution)

1900.....	44.277.447	marks
-----------	------------	-------

(Non compris les remboursements de contribution).

Les remboursements de contribution (Beitragserstattungen), sous le régime de la loi du 1^{er} juillet 1899, avaient lieu dans trois cas :

1) Au profit des femmes qui se mariaient avant d'être entrées en jouissance de la rente (art. 42) (Heirat).

2) Au profit de la veuve ou des enfants âgés de moins de 15 ans des assurés qui mouraient sans être entrés en jouissance de la rente (art. 43) (Tod).

3) Au profit des assurés victimes d'accidents industriels qui recevaient, de ce fait, une rente-accidents, mais ne touchaient aucune rente-invalidité (art. 44) (Unfall) (1).

(1) C'était la moitié des contributions payées par l'assuré qui étaient ainsi remboursées. Les formulaires des ordres de paiement étaient désignés respectivement par les lettres H, T et U, (circulaires du 2 décembre 1899 et du 9 novembre 1901).

Dans cette législation, il n'y avait pas de réversibilité de la rente sur la tête de la veuve et des enfants de l'assuré.

Nous avons vu que la loi de 1911 avait organisé l'assurance des survivants. Les remboursements de contribution ont ainsi perdu leur principale raison d'être. Leur suppression dans la législation nouvelle n'est qu'une contre-partie du supplément de charges financières imposées par l'assurance des survivants.

L'importance relative acquise par les remboursements de contribution sous le régime de la loi de 1899 avait amené l'administration à établir, à partir du 1^{er} janvier 1900, pour les paiements de l'espèce, un compte spécial.

Ce dernier s'élevait en 1900 à 5.792.838 marks.

Les rentes-maladie (Krankenrenten) ou rentes d'invalidité temporaire, payées depuis le 1^{er} janvier 1900, s'élevaient, pour cette dernière année, à 516.330 marks.

L'ensemble des décomptes avec les corporations, les administrations, les institutions d'assurance-invalidité et les caisses spéciales comprenaient :

	1896	1897	1898
Différents comptes	4.172	5.068	5.278
Articles de décompte . .	817.000	842.173	1.033.833
Pièces justificatives . . .	6.909.378	7.912.131	8.932.692

	1899	1900
Différents comptes . . .	5.463	6.347
Articles de décompte . .	1.149.446	1.389.842
Pièces justificatives . .	9.984.303	11.479.898

Le rapport officiel de 1896-1900 constate que, malgré les difficultés que comporte la quantité d'opérations nécessitées par le paiement des indemnités-accidents et des rentes-invalidité, surtout au commencement du mois, ce paiement a pu s'effectuer d'une manière satisfaisante.

Les sommes totales payées par la poste en exécution des lois d'assurance-accidents et d'assurance-invalidité ont été :

1900 : 146.610.360 marks
 1905 : 237.932.952 —

soit, dans les cinq années envisagées, une augmentation de 62,3 0/0.

Il a été payé :

En 1901, à 1.524.160 bénéficiaires, en 11.675.408 paiements individuels, 165.507.602 marks,

En 1902, à 1.676.580 bénéficiaires, en 13.001.676 paiements individuels, 184.520.052 marks,

En 1903, à 1.837.083 bénéficiaires en 14.435.014 paiements individuels, 204.598.748 marks,

En 1904, à 1.981.665 bénéficiaires en 15.185.135 paiements individuels, 223.199.429 marks,

En 1905, à 2.071.845 bénéficiaires en 15.977.887 paiements individuels, 237.932.959 marks,

qui se répartissent de la façon suivante :

	Indemnités-accidents	Rentes-invalidité	Rentes-vieillesse
1901	82.828.119 marks	53.771.465 marks	21.860.527 marks
1902	90.728.323 —	65.301.089 —	20.877.240 —
1903	99.109.140 —	77.504.769 —	19,688.273 —
1904	107.508.693 —	88.116.287 —	18.641.916 —
1905	115.280.188 —	95.619.637 —	17.425.889 —

	Rentes-maladie	Remboursements de contribution
1901	986.364 marks	6.061.127 marks
1902	1.340.422 —	6.272.978 —
1903	1.668.379 —	6.628.187 —
1904	2.016.796 —	6.915.747 —
1905	2.434.698 —	7.172.547 —

Enfin, dans la période de 1906 à 1910, dernière année pour laquelle nous ayons pu obtenir des résultats statistiques, l'application des lois d'assurance sociale exige, encore plus que par le passé, le concours de l'administration des postes.

Les sommes totales payées par les bureaux de poste en vertu des lois d'assurances contre les accidents et l'invalidité étaient de 238 millions de marks en 1905 et 283 millions en 1910, accusant une augmentation de 19,1 0/0.

Au total, il a été payé :

En 1906, à 2.156.918 bénéficiaires, en 16.494.337 paiements, 249.176.885 marks,

En 1908, à 2.268.835 bénéficiaires, en 17.277.088 paiements, 269.924.566 marks,

En 1910, à 2.317.787 bénéficiaires, en 17.724.275 paiements, 283,322.343 marks,

ainsi divisés :

	Indemnités-accidents		Rentes-invalidité	
1906	121.469.151	marks	101.066.074	marks
1908	134.440.667	—	109.998.872	—
1910	139.500.408	—	119.206.129	—

	Rentes-vieillesse		Rentes-maladie		Remboursements de contribution	
1906	16.451.755	mks	2.810.425	mks	7.379.480	mks
1908	14.719.567	—	2.653.552	—	8.111.908	—
1910	13.610.889	—	2.693.493	—	8.301.869	—

A ces chiffres, il convient d'ajouter 9.555 marks d'indemnités payés en 1910 par la poste aux veuves et orphelins de marins.

Depuis le 1^{er} décembre 1908, en effet, la poste a participé au paiement des indemnités de l'espèce dues par la caisse de la corporation maritime de Hambourg.

Durant la période 1906-1910, le contrôle de la comptabilité des rentes dans les directions supérieures et le procédé de décompte avec les bénéficiaires de l'assurance ont été considérablement simplifiés, ce qui a permis de réaliser des économies importantes en dépense de personnel.

Si nous comparons ces chiffres avec le montant des dépenses totales des corporations et des établissements d'assurance-invalidité, nous constatons l'importance du rôle joué par la poste dans le fonctionnement financier de ces institutions. C'est ainsi qu'en 1900, pour un chiffre de dépenses totales de 256.000.000 francs (en chiffres ronds), la poste avait payé 181.000.000 francs d'allocations, soit environ les 2/3 des dépenses totales. La même proportion se retrouve en 1905 avec 295 millions de francs de paiements par la poste, pour 413 millions de dépenses.

Enfin, nous avons vu (ci-dessus page 160) l'administration

des postes participer par ses bureaux à la vente des timbres-assurance. Le tableau ci-dessous montre la progression et l'importance du service rendu dans le recouvrement des cotisations depuis 1896 :

Années	Nombre de figurines vendues	Valeur
1896	421.347.761	89.469.300 marks. ¹
1897	430.672.557	92.158.624 —
1898	444.050.751	96.048.232 —
1899	474.386.267	103.608.257 —
1900	421.031.064	103.920.398 —
1901	416.997.799	108.160.379 —
1902	419.749.327	111.730.748 —
1903	431.036.122	117.764.897 —
1904	443.711.051	124.169.841 —
1905	454.788.496 (1)	130.244.418 —
1906	»	»
1907	»	»
1908	»	167.916.538 —
1909	»	172.189.468 —
1910	491.447.000	180.993.698 —

La quantité de timbres vendus fléchit en 1900 par suite de la création de timbres-assurance pour deux et treize semaines. En vertu de la loi de 1899, il a été créé un nouveau timbre pour la cinquième classe des salariés.

La vente s'est allée sans cesse en s'accroissant depuis 1903, pour atteindre près de 500 millions d'unités et 180.000.000 marks en 1910.

La Poste, ne l'oublions pas, prête dans toutes ces opérations un concours *gratuit*.

C'est une des formes de la participation de l'Empire aux charges de l'assurance. De minutieux calculs ont évalué la valeur de ce concours à environ 6 millions de marks par an.

(1) Nous n'avons pu nous procurer les chiffres exacts du nombre d'unités vendues pour les périodes 1906, 1907, 1908, 1909.

Par suite de l'adjonction de nouvelles dispositions par le Code impérial des assurances, ces services, qui déjà, en raison de l'accroissement incessant de la population allemande, ne peuvent marquer de ralentissement ou de stagnation, vont se trouver encore considérablement augmentés.

CHAPITRE XIII

Du concours prêté en France par l'Administration des Postes aux sociétés de secours mutuels et du rôle d'intermédiaire joué par cette administration entre la Caisse des dépôts et consignations, d'une part, et la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse, la Caisse nationale d'assurances en cas d'accidents et la Caisse nationale d'assurances en cas de décès, d'autre part.

L'Administration des postes en France, en matière d'assurance sociale, joue un rôle moins complet et moins important qu'en Allemagne. A un autre point de vue, ce rôle est très particulier.

En ce qui concerne le paiement des allocations de l'assurance, et si l'on excepte l'organisation toute récente du mandat-retraite, la Poste française n'intervient à aucun moment d'une manière spéciale. Le seul point qui présente le plus de ressemblance avec l'Allemagne est la vente des timbres-retraite, parce que le système français est une imitation — pas toujours très heureuse — de la législation allemande relative à la perception des cotisations de l'assurance-invalidité-vieillesse.

Les sociétés de secours mutuels paient elles-mêmes les secours qu'elles allouent à leurs membres, de même qu'elles recouvrent leurs cotisations directement. La différence n'est pas très accentuée à ce point de vue, puisque les mutuelles

françaises pratiquent surtout l'assurance contre la maladie et que, dans cette branche, les caisses allemandes se suffisent à elles-mêmes.

En matière d'assurance contre les accidents, nous ne trouvons en France aucune organisation de paiement postal. Ce sont, suivant le cas, les sociétés d'assurance, les patrons ou la Caisse nationale d'assurances en cas d'accidents (cette dernière par l'intermédiaire des fonctionnaires des finances) qui paient les allocations auxquelles les victimes d'accidents ou leurs ayants droit peuvent prétendre en exécution de la loi de 1898.

Par contre, la poste chez nous prête son concours aux sociétés de secours mutuels pour les dépôts, retraits ou versements que ces sociétés effectuent à la Caisse des dépôts, et elle devient un auxiliaire précieux pour la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse, la Caisse nationale d'assurances en cas d'accidents et la Caisse nationale d'assurances en cas de décès.

Ce sont deux points qu'il convient d'examiner avant d'étudier en détail le rôle intéressant de la poste dans l'application de la loi du 5 avril 1910.

A. Concours prêté par les receveurs des postes aux dépôts, retraits et versements effectués par les sociétés de secours mutuels à la Caisse des dépôts et consignations.

Nous avons vu (1) le rôle que jouaient dans l'assurance sociale en France les sociétés de secours mutuels, et analysé les principes essentiels qui les régissent.

Quant à l'emploi des fonds de ces sociétés, la loi du 1^{er} avril 1898 renferme une disposition intéressante. Aux termes de l'article 21 de cette loi, « les sociétés de secours mutuels approuvées sont admises à verser des capitaux à la Caisse des dépôts et consignations : 1^o en compte courant disponible ; 2^o en un compte affecté, pour toute la durée de la société, à la formation et à l'accroissement d'un fonds commun inaliénable ».

Jusqu'à la loi du 7 juillet 1900, les versements de l'espèce

(1) Ci-dessus page 101.

s'effectuaient entre les mains du trésorier-payeur général ou du receveur des finances, alors seuls représentants de la Caisse des dépôts et consignations. Mais, dans les communes où ces fonctionnaires n'existent pas, il devenait nécessaire de permettre aux sociétés de secours mutuels de trouver un intermédiaire commode entre elles et la Caisse des dépôts. On a fait appel aux percepteurs ou, à leur défaut, aux receveurs des postes. L'article 1^{er} de la loi du 7 juillet 1900 (1) dispose que « dans les communes où n'existe pas un préposé de la Caisse des dépôts et consignations (trésorier général ou receveur particulier des finances) les sociétés de secours mutuels approuvées sont admises à opérer entre les mains des percepteurs ou, à défaut de percepteur, entre les mains des receveurs des postes et des télégraphes, agissant pour le compte de la Caisse des dépôts et consignations :

1^o Les dépôts et retraits se rapportant à leur compte courant de fonds libres.

2^o Les versements se rapportant à leur fonds commun de retraite ».

Il convient de remarquer, d'une part, que l'intervention de la poste n'est que subsidiaire. Les receveurs des bureaux de plein exercice (art. 1910 quater A, I. G. sur le service des postes) ne reçoivent les dépôts de sociétés de secours mutuels que s'il n'existe pas dans leur commune de représentants de la Caisse des dépôts et consignations (trésorier-payeur général, receveur des finances ou percepteur).

D'autre part, les receveurs des postes n'ont pas à intervenir pour la réception des valeurs au porteur que les sociétés de secours mutuels approuvées doivent déposer à la Caisse des dépôts et consignations. Ces dépôts doivent être faits à la recette des finances de l'arrondissement ou à la Caisse générale des dépôts et consignations.

Enfin, toutes les sociétés de secours mutuels ne sont pas admises à effectuer des opérations de dépôt, retrait ou verse-

(1) *Journal Officiel* du 10 juillet 1900.

ment de fonds à la Caisse des dépôts par l'intermédiaire des receveurs des postes. Seules, bénéficient de cette faculté les sociétés approuvées conformément au décret du 26 mars 1852 ou à la loi du 1^{er} avril 1898. En outre, les sociétés de secours des ouvriers mineurs régulièrement approuvées par le ministre des travaux publics, en conformité du titre III de la loi du 29 juin 1894, jouissent des avantages concédés aux sociétés de secours mutuels approuvées. Toutefois, comme elles ne sont pas autorisées à posséder un fonds de retraite, elles ne peuvent effectuer que les opérations se rapportant à un compte de dépôts.

Cela posé, toute société qui veut employer l'intermédiaire de la poste pour ses opérations avec la Caisse des dépôts et consignations doit faire connaître préalablement au receveur des finances quelle est la recette des postes où elle entend faire soit les opérations se rapportant à son compte de dépôts, soit les versements qu'elle désire effectuer à son fonds commun de retraite.

Aucun versement ou retrait ne peut être opéré dans un bureau de poste avant que la société intéressée ait reçu un accusé de réception de la déclaration. Cet accusé de réception, qui comporte autorisation, indique le nom et le numéro matricule donné à la société par le ministère de l'intérieur et doit être présenté lors de chaque opération (décret du 28 novembre 1901, art. 1^{er}). Deux exemplaires des statuts doivent être joints à la déclaration préalable adressée à la recette des finances, si la société n'a pas encore de compte ouvert.

En principe, les retraits de fonds ne peuvent être effectués que dans la localité désignée par l'accusé de réception. Toutefois, sur demande spéciale et motivée, le receveur des finances peut exceptionnellement autoriser un autre comptable de l'arrondissement à opérer un ou plusieurs remboursements.

Le trésorier de la société doit produire à l'appui du premier *versement* effectué en vue de l'ouverture d'un compte de dépôts une copie certifiée du procès-verbal de l'assemblée générale nommant le président et le trésorier, un ordre de dépôt du président et un carnet de comptes courants que la

société est tenue de se procurer à ses frais (art. 2 du décret du 28 novembre 1901). Pour les versements subséquents, les deux dernières pièces seulement sont nécessaires. S'il s'agit de versement provenant de recettes extraordinaires, telles que legs, donations, prix d'immeubles, etc... auquel cas le montant du dépôt ne peut excéder 2.000 francs, le trésorier produit, en outre, une autorisation préalable du receveur des finances de l'arrondissement (art. 3).

Tout versement effectué au compte « fonds de retraites » doit être appuyé d'un ordre de versement signé du président, d'un bordereau de versement établi par le trésorier indiquant la provenance des fonds (cotisations ou legs), d'une copie ou d'un extrait de la délibération de l'assemblée générale de la société qui a autorisé le versement au compte « fonds de retraites », la dite délibération approuvée par le ministre de l'intérieur pour les sociétés qui ont leur siège dans le département de la Seine, et par les préfets, pour les sociétés établies dans les autres départements (art. 2).

En aucun cas, les receveurs des postes n'ont à effectuer de remboursement sur ce compte.

Les sociétés de secours des ouvriers mineurs régulièrement approuvées par le ministre des travaux publics, en conformité du titre III de la loi du 29 juin 1894, appuient leur premier versement d'une copie certifiée de la délibération du conseil d'administration portant nomination du président et du trésorier, de l'ordre de dépôt signé du président et visant la délibération du conseil d'administration qui a fixé la somme à prélever sur les excédents disponibles pour être versés à la Caisse des dépôts et consignations et du carnet de compte courant. Ces deux dernières pièces sont seules exigées pour les versements subséquents.

Toute demande de *remboursement* de fonds placés au compte des dépôts sont formés par les présidents et, le cas échéant, contresignés par les personnes désignées statutairement à cet effet; elle doit être accompagnée du carnet de comptes courants et déposée entre les mains du receveur des postes six jours au moins avant la date fixée pour le retrait. Le

receveur des postes transmet ces deux documents au receveur des finances de l'arrondissement, qui les renvoie après avoir porté le remboursement sur le carnet, et après avoir inscrit la mention : « Vu, bon à payer », complétée de la désignation des personnes qui doivent donner quittance, si le trésorier n'a pas qualité pour la donner seul.

Des règles spéciales de comptabilité sont applicables aux recettes et aux dépenses relatives à cette branche accessoire du service postal (art. 1910 quarter de l'Instruction générale sur le service des postes) (1).

Le concours ainsi prêté par les receveurs des postes n'est du reste pas gratuit.

Les émoluments accordés aux receveurs des postes et des télégraphes pour leur participation aux opérations faites par les sociétés de secours mutuels avec la Caisse des dépôts et consignations se composent de taxations et d'allocations fixées comme suit :

Allocations : 0 fr. 05 par versement ou paiement effectué.

Taxations : 0 fr. 10 par 100 francs sur le montant des versements reçus (décret du 28 novembre 1901, art. 7).

B. *La Poste intermédiaire entre la Caisse des dépôts et consignations, d'une part, et la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse, la Caisse nationale d'assurances contre les accidents et la Caisse nationale d'assurances en cas de décès, d'autre part.*

Aux termes de l'article 1743 de l'Instruction générale sur le service des postes, les receveurs des postes sont constitués correspondants de la Caisse des dépôts et consignations pour les opérations de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse; ils sont chargés de recevoir les versements effectués par les déposants et les déclarations sans versement en cas de changement d'état-civil, d'abandon d'un capital primitif

(1) Nous n'avons pu nous procurer de renseignements statistiques sur les résultats de cette participation. Nous croyons pouvoir affirmer que jusqu'à présent, peu de sociétés ont usé des facilités qui leur étaient offertes.

vement réservé ou d'ajournement de l'époque d'entrée en jouissance de la rente.

Ils sont appelés, en outre, à prêter leur concours pour l'inscription des rentes sur les livrets et des demandes de délivrance de la rente, la remise des titres de rente, la transmission des demandes de remboursement, enfin pour les transferts (art. 1822, 1825 et s., 1832 et s., 1846 et s. l. G.).

Toutefois, en ce qui concerne l'application de la loi du 9 avril 1898 relative aux responsabilités des accidents dont les ouvriers sont victimes dans leur travail, ils n'interviennent que pour la réception des versements.

Les receveurs des postes ne participent pas au paiement des arrérages.

Ils sont tenus de donner au public les renseignements demandés sur le but de l'institution, sur les conditions des versements, sur les rentes produites et, en général, sur tout ce qui concerne le service de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse. Ils sont munis dans ce but d'instructions détaillées et de tarifs.

Une instruction pratique, rédigée par la Caisse des dépôts et consignations, après avis de la Commission supérieure de la Caisse nationale des retraites, et contenant des extraits des tarifs en vigueur, est affichée (loi du 20 juillet 1886, art. 27) et distribuée gratuitement dans les bureaux de poste, comme aussi chez les autres comptables chargés de recevoir les versements (caissier général de la Caisse des dépôts et consignations à Paris, trésoriers-payeurs généraux, receveurs particuliers des finances et percepteurs dans les départements, trésoriers-payeurs et payeurs particuliers en Algérie), ainsi que dans les mairies et les écoles publiques.

Les receveurs des postes reçoivent enfin les propositions d'assurances pour le compte de la Caisse nationale d'assurances en cas de décès et de la Caisse nationale d'assurances en cas d'accidents. Ces propositions sont acceptées, en outre, chez les autres comptables qui participent à la réception des versements à la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse.

Les receveurs sont encore ici les simples correspondants de la Caisse des dépôts et consignations. Ils doivent renseigner le public sur les modalités de l'assurance.

Toutefois, ils ne participent pas aux opérations relatives aux contrats d'assurances temporaires.

Le concours que les receveurs des postes prêtent à la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse est rémunéré au moyen de remises dont le taux est fixé comme suit :

1^o *Opérations effectuées à la Caisse des retraites en vertu de la loi du 20 juillet 1886 (arrêtés du ministre des finances des 10 février 1892 et 24 octobre 1906).*

I. Taxations : 0 fr. 40 0/0 sur le montant des sommes perçues.

II. Allocations : 0 fr. 50 par livret ouvert directement ;
 0 fr. 50 par livret nouveau demandé par un
 intermédiaire versant facultative-
 ment et pour la première fois ;
 0 fr. 20 par versement nouveau ou subsé-
 quent, effectué directement ;
 0 fr. 05 par versement nouveau ou subsé-
 quent, effectué par intermédiaire
 jusqu'à concurrence de 10.000 ver-
 sements reçus dans l'année ;
 0 fr. 04 de 10.000 à 15.000 versements ;
 0 fr. 03 de 15.000 à 20.000 —
 0 fr. 02 de 20.000 à 25.000 —
 0 fr. 01 au-dessus de 25.000 —

2^o *Opérations effectuées à la Caisse des retraites en vertu de la loi du 9 avril 1898 sur les accidents de travail (arrêté du ministre des finances en date du 13 janvier 1900).*

I. Taxations : 0 fr. 40 0/0 sur le montant des recettes ;

II. Allocations : 0 fr. 50 par pension constituée.

3^o *Opérations effectuées à la Caisse nationale d'assurances en cas de décès et à la Caisse nationale d'assurances en cas d'accidents, en vertu de la loi du 11 juillet 1868, (arrêté du ministre des finances en date du 10 février 1892).*

I. Allocation : 0 fr. 25 pour chaque versement reçu.

II. Allocation spéciale attribuée aux receveurs principaux : 0 fr. 40 pour chacun des versements reçus par les autres receveurs des postes du département.

4^o Opérations effectuées à la Caisse nationale d'assurance contre les accidents en vertu des lois des 24 mai et 30 juin 1899 (arrêtés du ministre des finances du 13 janvier 1900 et du 24 octobre 1906).

I. Taxations : 0 fr. 40 0/0 du montant des recettes.

II. Allocations : 2 francs par police signée concernant les assurances autres que les accidents occasionnés par l'emploi de machines agricoles ;

1 franc par police signée concernant ces dernières assurances.

III. Allocation spéciale aux receveurs principaux des postes : 0 fr. 40 pour chaque versement centralisé à la Caisse nationale d'assurances en cas d'accidents.

Pour l'année 1914, les résultats ont été les suivants :

1^o Caisse nationale des retraites pour la vieillesse.

Demandes de transfert à la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse d'intérêts de la

Caisse nationale d'épargne 458

Demandes d'ouverture de comptes nouveaux 33.846

Nombre de versements 389.881

Montant 5.585.562fr45

2^o Caisse nationale d'assurances en cas d'accidents.

Nombre de versements	176	} Loi du 11 juillet 1868
Montant	703fr40	

Souscription des polices.	{	Industrie	{	70	} Loi du 24 mai 1899
		et commerce.			
	{	Agriculture	{	130	
Encaissements des primes		2.747			
Opérations pour		427.963fr53			

3^o Caisse nationale d'assurances en cas de décès.

Verséments 711

Montant (approximatif) 38.600 fr.

D'après les opérations ci-dessus, en procédant par comparaison avec la Caisse nationale d'épargne, la valeur du concours prêté par la poste s'élèverait, sans compter les remises, à 112.200 francs et les frais de port de correspondance à 51.700 francs.

En définitive, la Poste joue en cette matière un simple rôle d'intermédiaire. Bien plus intéressante et bien plus variée est son intervention dans l'application de la loi du 5 avril 1910.

CHAPITRE XIV

Intervention de l'Administration des postes en France dans l'application de la loi du 5 avril 1910 sur les retraites ouvrières et paysannes.

L'intervention de l'Administration des postes dans l'application de la loi des retraites ouvrières et paysannes en France se présente sous un aspect multiple.

Tout d'abord, l'Administration concourt, d'une manière principale, peut-on dire, à la vente des timbres-retraite; elle apporte ainsi une aide très précieuse à la perception des cotisations des assurés.

Par la Caisse d'épargne postale, elle peut, en vertu de l'article 39 de la loi de 1910 et de l'arrêté du 18 septembre 1911, participer à l'encaissement des cotisations des assurés obligatoires et des assurés facultatifs, en opérant des prélèvements trimestriels sur les comptes d'épargne dont elle est détentrice.

En outre, la Poste est et deviendra de plus en plus un instrument de vulgarisation des dispositions de la loi de 1910. Elle achemine, dans des conditions spéciales de tarifs, les plis concernant les retraites ouvrières et paysannes.

Enfin, la loi du 17 juin 1913, en créant le mandat-retraite, fait participer la Poste au paiement des arrérages des pensions, allocations et bonifications acquises sous le régime de la loi sur les retraites ouvrières et paysannes. Une comparaison avec le système allemand à ce point de vue ne sera pas sans intérêt.

Encore l'Administration des postes est-elle sollicitée par le

ministère du travail de se prêter à une participation toujours plus directe et plus effective !

§ I. PARTICIPATION DE L'ADMINISTRATION DES POSTES A LA VENTE DES TIMBRES-RETRAITE.

L'article 12 du décret du 25 mars 1911 dispose que « les
« seuls timbres dont l'apposition sur les cartes annuelles
« entre en compte pour l'acquisition des pensions sont les
« timbres-retraite *émis par le Ministère du Travail.*

« Des types de timbres spéciaux constatent :

« 1° Les versements des assurés ;

« 2° Les versements des employeurs ;

« 3° Les versements mixtes, composés par moitié des sommes
« versées par les assurés et par moitié des sommes versées par
« les employeurs ;

« 4° Les versements des propriétaires en cas d'assurance
« facultative des métayers.

« La vente des timbres est faite dans les lieux et conditions
« déterminées par un arrêté concerté entre les Ministres du
« Travail, des Finances et des Postes et des Télégraphes. »

Nous avons vu (1) qu'un arrêté ministériel du 13 avril 1911 créait trente-sept types de timbres-retraite et que l'arrêté ministériel du 3 juin 1911 posait le principe de la vente de ces figurines de toutes catégories par les débitants de tabac, par les receveurs buralistes et par le personnel de l'Administration des postes et des télégraphes.

Une instruction de l'Administration des postes et des télégraphes (Direction de la Comptabilité, 2^e bureau) (2) contient des prescriptions de détail relatives au service des timbres-retraite.

Ces derniers sont fabriqués pour le compte du ministère du travail par l'atelier de fabrication des timbres-poste, qui relève de la Direction des ateliers.

(1) Ci-dessus page 120.

(2) *Bulletin mensuel des Postes et des Télégraphes* (bulletin supplémentaire), juin 1911, page 228 et suivantes.

L'Agent comptable de la fabrication des timbres-poste est chargé de la conservation des clichés et papiers destinés à recevoir l'impression, de la livraison au chef d'atelier des matières premières, de la réception des produits fabriqués et enfin de *l'approvisionnement des bureaux*.

En vue de simplifier le plus possible la tâche qui incombe aux comptables et aux directeurs du fait de la vente des timbres-retraite, les receveurs ordinaires des postes n'ont pas à tenir une comptabilité spéciale analogue à celle des timbres-poste et ils s'approvisionnent directement de timbres-retraite auprès du receveur principal de leur département (1). C'est à ce dernier qu'il incombe d'établir une demande collective au service de l'agence comptable des timbres-poste en ayant soin toutefois d'arrêter lui-même, pour chacune des catégories de timbres-retraite, des nombres correspondant aux proportions que doit observer l'agence comptable pour ses expéditions.

L'instruction précitée recommande aux receveurs principaux « de se préoccuper, en établissant leurs demandes, de se mettre en mesure de faire face, par leurs propres ressources, aux besoins inopinés des receveurs ordinaires ».

Le directeur détermine le minimum d'approvisionnement des receveurs ordinaires.

Ces derniers fournissent à tous les préposés à la vente ayant leur résidence dans la circonscription postale de leur bureau les figurines qui leur sont nécessaires. Cet approvisionnement est fait, à *titre d'avance*, dans la mesure déterminée par le directeur (circulaire du 6 février 1912) aux facteurs-receveurs, aux facteurs de ville, locaux et ruraux (2) titulaires ou auxi-

(1) Le receveur principal est le receveur du bureau du chef-lieu ou, s'il y a plusieurs recettes, le titulaire de la recette principale du chef-lieu de chaque département (décrets du 23 avril 1883, art. 7, et du 18 juin 1901, art. 4^{er}). Pour les timbres-poste, c'est la direction départementale qui établit la demande collective pour tous les bureaux du département.

(2) Les facteurs locaux et ruraux reçoivent une avance de 6 francs en timbres-retraite et les facteurs de ville une avance double. Cf. ci-dessus page 160.

liaires, ainsi qu'aux gérants de bureaux télégraphiques ou téléphoniques.

Les débitants de tabac et autres personnes autorisées s'approvisionnent *contre deniers* dans les mêmes conditions que pour les timbres poste, c'est-à-dire en acquittant la valeur des timbres-retraite.

Une remise de 0 fr. 50 0/0 sur le montant des timbres-retraite est attribuée aux préposés à la vente (art. 2 de l'arrêté du 3 juin 1911. Cette remise est de 1 0/0 pour la vente des timbres-poste. L'Administration des postes avait demandé une remise semblable pour la vente des timbres-retraite, mais sa demande fut repoussée par le ministère des finances et le ministère du travail et de la prévoyance sociale comme trop onéreuse.

La remise de 0 fr. 50 0/0 est déduite de la valeur brute des figurines reçues ; l'allocation attribuée pour la vente directe des timbres-retraite aux guichets postaux est partagée par moitié entre le receveur et les agents du bureau, dans les conditions déterminées pour la vente des timbres-poste.

Que deviennent les sommes provenant de la vente des timbres-retraite ? Nous savons que, d'après l'article 15 de la loi, la gestion du fonds des timbres-retraite pour le service des retraites ouvrières et paysannes incombe à la Caisse des dépôts et consignations.

Le produit net (produit brut déduction faite de la remise de 0 fr. 50) de la vente des timbres-retraite doit être versé, au compte de la Caisse des dépôts et consignations, chez les trésoriers-payeurs généraux par période de dix jours (art. 104 du décret du 25 mars 1911.)

Ces versements ont lieu, par les soins receveurs principaux, du 1^{er} au 5, du 11 au 15 et du 21 au 25 de chaque mois pour la décade précédente. Chaque receveur principal récapitule le chiffre des ventes pour tout le département au moyen de situations décadaires qui lui sont envoyées par les receveurs et, après vérification et approbation par le directeur départemental, règle les comptes avec le trésorier-payeur général par voie de mouvement de fonds de subvention.

A Paris, les versements sont faits par le receveur principal à la Caisse des dépôts et consignations au moyen de mandats de virement sur la Banque de France, que le caissier payeur central du Trésor public lui délivre en échange du récépissé de fonds de subvention.

Par période trimestrielle, le receveur principal de la Seine effectue un versement complémentaire en représentation du montant global des remises allouées sur les ventes réalisées dans l'ensemble des bureaux de poste au cours du trimestre.

A cet effet, le ministre du travail et de la prévoyance sociale délivre à son nom, sur les crédits spéciaux dont il dispose, une ordonnance de paiement qui est transmise au receveur principal accompagnée d'une déclaration de dépôt certifiée par la direction de la comptabilité.

Tel est dans ses grandes lignes le mécanisme de la vente des timbres-retraite par l'intermédiaire des bureaux de poste et des opérations de comptabilité qu'il nécessite. Quelques chiffres nous permettront d'apprécier l'importance du concours ainsi prêté.

La moyenne mensuelle de vente pendant les 6 premiers trimestres de l'application de la loi s'établit comme suit :

1911	3 ^e	trimestre,	vente mensuelle	1.172.004 fr. 25
1911	4 ^e	—	—	2.462.947 fr. 30
1912	1 ^{er}	—	—	2.763.868 fr. 31
1912	2 ^e	—	—	3.130.872 fr. 21
1912	3 ^e	—	—	4.456.995 fr. 21
1912	4 ^e	—	—	4.300.664 fr. 68

Le produit de la vente des timbres-retraite, pendant le dernier trimestre 1912, a atteint le chiffre de 12.901.994 fr. 50.

L'élévation très sensible du produit de la vente des timbres au cours du 3^e trimestre 1912, par rapport au 2^e trimestre, tient aux achats exceptionnels de timbres effectués par les assurés de la période transitoire, qui ont dû parfaire leurs versements sur leurs cartes avant de demander la liquidation de leur pension.

Le produit total de la vente des timbres-retraite pendant l'année 1912 s'élève à la somme de 14.652.400 fr. 41. Nous sommes loin des chiffres constatés en Allemagne pour la vente des timbres-assurance. Il est vrai que la loi de 1910 n'a pas encore reçu son plein effet d'application (1).

Nous avons vu que le produit de la vente des timbres-retraite était versé par la poste à la Caisse des dépôts et consignations chargée de gérer les fonds de retraite.

Mais l'Administration postale, par l'organe de la Caisse nationale d'épargne, peut participer d'une manière infiniment plus restreinte, mais plus directe à l'encaissement des cotisations des assurés obligatoires et des assurés facultatifs.

§ 2. PARTICIPATION DE LA CAISSE NATIONALE D'ÉPARGNE A L'ENCAISSEMENT DES COTISATIONS OBLIGATOIRES OU FACULTATIVES DES ASSURÉS DE LA LOI DES RETRAITES OUVRIÈRES ET PAYSANNES.

La Caisse nationale d'épargne, dont nous étudions ci-dessous le fonctionnement général, a été chargée, par l'article 39 de la loi de 1910, dans le but fort louable de faciliter l'application de la nouvelle législation, de participer à l'encaissement des cotisations des assurés obligatoires ou facultatifs.

L'article premier de l'arrêté du 18 septembre 1911 dispose :
« Les titulaires de livrets de la Caisse nationale d'épargne
« peuvent demander, dans les conditions indiquées ci-après,
« que le montant des versements obligatoires qui leur incom-
« bent, en vertu des articles 1^{er} et 2 de la loi du 5 avril 1910, et
« des versements facultatifs qu'ils désirent opérer suivant les
« dispositions de l'article 36 de la même loi, soit prélevé sur
« leur compte d'épargne ».

(1) Nous n'avons pu nous procurer la statistique en nombre et valeur par catégories des timbres-retraite vendus. Ces renseignements pourraient être utiles pour aider à la simplification du système français. Des constatations que nous avons pu faire dans différents bureaux de poste, il résulte que les timbres de vente courante sont les timbres-assurés et les timbres-patrons à 0 fr. 50 et à 0 fr. 75, les timbres mixtes à 1 fr. et à 1 fr. 50.

L'article 39 de la loi du 5 avril 1910 dispose que le cinquième alinéa de l'article 3 de la même loi est applicable à la Caisse nationale d'épargne (1).

Aux termes de l'article 3, les sociétés de secours mutuels, les caisses d'épargne ordinaires, etc., peuvent se charger de l'encaissement des versements obligatoires ou facultatifs de leurs adhérents, si ceux-ci en font la demande.

L'article 45 du décret du 25 mars 1911, rendu en exécution de la loi de 1910, spécifie que des arrêtés pris de concert entre les ministres des Postes et des Télégraphes, du Travail et des Finances, détermineront les règles de détail relatives à la comptabilité et au contrôle qui seront nécessaires pour l'application du dit décret à la Caisse nationale d'épargne.

L'arrêté du 18 septembre 1911, qui détermine les conditions de la participation de la Caisse nationale d'épargne dans la perception des versements des assurés, a été pris en conformité de l'article 45 du décret du 25 mars 1911.

A quelles conditions et dans quelle mesure s'effectue la participation de la Caisse nationale d'épargne à l'encaissement des cotisations? Tout d'abord, il faut que l'assuré soit titulaire d'un compte d'épargne. L'encaissement se fera par précompte sur son avoir d'épargne. Ainsi s'établit une liaison intéressante entre l'épargne proprement dite et l'assurance sociale.

En second lieu, la participation de la Caisse nationale d'épargne à l'encaissement des cotisations est limitée au cas où l'assuré assujetti aux versements obligatoires consent à effectuer personnellement, quel que soit le nombre de ses journées de travail, le versement de la contribution annuelle fixée par l'article 2 de la loi du 5 avril 1910 (9 francs, 6 francs ou 4 fr. 50) (2).

(1) La mention spéciale qui est faite à l'article 39 de la Caisse nationale comme organe d'encaissement des cotisations vient combler un oubli du législateur. La Caisse nationale d'épargne ne figurait pas dans l'énumération de l'article 3 et c'était une omission involontaire; cela résulte des travaux préparatoires.

(2) Cf. Instruction de la Direction de la Caisse nationale d'épargne relative au fonctionnement du nouveau service. — *Butletin mensuel des Postes et des Télégraphes*, octobre 1911, pages 442 et suivantes.

La Caisse nationale d'épargne encaisse les versements des assurés facultatifs dans les limites du minimum (9 francs par an) (1) et du maximum (18 francs par an).

Mais elle n'intervient pas dans la constatation des versements qui pourraient être opérés facultativement par les assurés visés à l'article 2 de la loi, en sus de leurs versements obligatoires.

Le déposant qui demande à bénéficier de la faculté prévue à l'article 1^{er} de l'arrêté doit présenter une *déclaration* écrite sur une formule d'un modèle spécial au receveur du bureau de poste où il désire effectuer ses versements; cette déclaration est signée par la ou les personnes ayant qualité pour obtenir le remboursement du livret de la Caisse nationale d'épargne (art. 2 de l'arrêté). Elle doit être renouvelée, lorsque, par suite d'un changement de domicile, le titulaire veut effectuer ses versements par l'intermédiaire d'un bureau de poste autre que celui qui a reçu la première déclaration.

Au moment de la présentation de la déclaration, le receveur se fait communiquer la carte annuelle de l'assuré et porte dans un cadre spécial réservé à la quatrième page de la dite carte la mention suivante :

« Les versements du titulaire de la présente carte, auquel un compte est ouvert par la Caisse nationale d'épargne, folio... numéro..., seront encaissés par les soins de cet organisme du... au... 191... » Le receveur des postes signe cette mention et appuie sa signature de l'empreinte du timbre à date. Cette mention a une importance capitale dans l'opération, car elle emporte pour l'employeur décharge du prélèvement à opérer sur les salaires, en vertu du premier alinéa de l'article 3 de la loi du 5 avril 1910.

La période à indiquer sur la carte est une période trimestrielle calculée en prenant pour point de départ l'anniversaire de la date de naissance du titulaire, mentionnée à la première

(1) 6 francs par an pour les métayers.

page de la carte annuelle (1) et par fraction indivisible de trois mois.

La déclaration est transmise par le receveur des postes au service détenteur du compte courant de l'intéressé (direction centrale ou succursale), qui la classe suivant l'ordre alphabétique des noms des déposants (art. 4).

Cette transmission au service détenteur du compte a une double raison d'être.

D'une part, la déclaration a la valeur d'une demande de remboursement, et les demandes de l'espèce doivent être soumises pour contrôle, suivant le cas, au visa du service de l'agent comptable (section des remboursements) à Paris, ou au visa du caissier de la succursale dans les départements.

Il peut, en effet, se faire que, d'après les indications figurant sur la demande de livret, le compte courant soit frappé d'opposition ou bien ouvert au nom d'un mineur âgé de plus de seize ans qui n'a pas la libre disposition de ses fonds pendant sa minorité ou au nom d'une femme mariée assistée de de son mari ou encore au nom d'une personne qui a donné une procuration générale à un tiers pour effectuer des remboursements de caisse d'épargne. Toutes ces diverses circonstances sont signalées au bureau de poste d'où émane la déclaration et qui en prend note sur le compte particulier ouvert à l'intéressé (voir ci-dessous).

D'autre part, aux termes de l'article 43 de l'Instruction sur le service de la Caisse nationale d'épargne, les oppositions au remboursement des sommes versées à la Caisse nationale d'épargne doivent être signifiées par ministère d'huissier au service détenteur du compte courant. Par suite, lorsqu'une opposition extra-judiciaire est notifiée à ce service, des recherches sont faites dans la série des déclarations pour

(1) En principe la durée de validité d'une carte annuelle est d'une année à compter de l'anniversaire de la naissance de l'intéressé. Toutefois, lorsque la première carte a été délivrée moins de quatre mois avant cet anniversaire, elle est conservée par l'assuré jusqu'à l'anniversaire suivant.

savoir si le compte frappé d'indisponibilité appartient à un titulaire ayant demandé que ses versements d'assuré des retraites ouvrières et paysannes soient prélevés sur son livret de caisse d'épargne ; le cas échéant, le bureau de dépôt de la déclaration est avisé d'avoir à suspendre tout prélèvement ultérieur sur le livret de l'intéressé jusqu'à ce que les effets de l'opposition aient cessé et de prévenir le titulaire, à la plus prochaine présentation de sa carte annuelle d'assuré, des motifs qui s'opposent à tout nouveau prélèvement sur son compte d'épargne.

Au moment du dépôt de sa déclaration, le titulaire doit présenter au receveur des postes avec sa carte d'assuré, son livret de caisse d'épargne (art. 5).

Le receveur des postes établit d'office sur une formule spéciale un *ordre de prélèvement* qu'il fait acquitter par le titulaire comme une demande de remboursement ordinaire ; si le prélèvement est à effectuer sur un livret appartenant à une femme mariée ou à un mineur, il se renseigne, si besoin est, sur la situation du titulaire, auprès du service détenteur du compte courant.

Le montant de ce prélèvement doit, quel que soit le montant des versements de l'assuré constatés sur la carte pour les trimestres antérieurs et le trimestre courant, être obligatoirement égal :

a) Pour les assurés obligatoires, au quart des versements d'une année, tels qu'ils sont déterminés par l'article 2 de la loi du 5 avril 1910, c'est-à-dire, par trimestre, 2 fr. 25 pour un homme, 1 fr. 50 pour une femme et 1 fr. 13 pour un mineur de moins de 18 ans.

b) Pour les assurés facultatifs, au quart des versements d'une année, calculés suivant les bases fixées par l'article 36 de la loi, dans les limites des maxima et des minima.

Dans tous les cas, le montant du prélèvement est calculé pour un trimestre entier.

Toutefois, l'assuré peut demander le prélèvement en une seule fois de ses cotisations de plusieurs trimestres ou même de l'année entière (art. 10).

La mention à porter sur la carte indique alors les deux dates extrêmes de la période au cours de laquelle aucune retenue ne doit être opérée, sur le salaire, par l'employeur.

Indépendamment de cette mention, le receveur indique, dans le cadre spécial relatif aux versements effectués d'avance qui est ménagé au bas de la quatrième page de la dite carte, la date et le montant de chacun des versements effectués par son intermédiaire.

Le montant de l'ordre de prélèvement est déduit de l'avoir du livret dans la forme d'un remboursement ordinaire (art. 6)(1). Cette opération ne doit, en aucun cas, avoir pour effet de ramener l'actif disponible, d'après le livret, au-dessous du minimum de 1 fr. (art. 349 de l'Instruction générale sur le service de la Caisse nationale d'épargne).

Le prélèvement ainsi opéré sur le compte d'épargne ne dispense pas de l'emploi de timbres-retraite pour la constatation de l'encaissement.

L'article 7 de l'arrêté de 1911 dispose, en effet, qu'aussitôt après avoir passé en écriture l'ordre de prélèvement, le receveur des postes appose, sur la carte annuelle du titulaire des timbres-retraite (série des assurés) en nombre suffisant pour représenter exactement le montant du prélèvement opéré sur le livret de la Caisse nationale d'épargne.

Au commencement de chacun des trimestres qui suivent, celui au cours duquel la déclaration a été déposée, et avant tout paiement de salaire pendant ce nouveau trimestre, le titulaire doit présenter au receveur des postes sa carte annuelle et son livret.

Le receveur opère comme il a été dit ci-dessus et indique, en outre, dans un cadre *ad hoc* de la carte, en appuyant la mention du timbre à date du bureau, la durée de la nouvelle période pendant laquelle l'employeur sera dispensé de tout prélèvement sur le salaire de l'assuré.

(1) L'ordre de prélèvement, qui équivaut à une autorisation de remboursement, est transmis, dûment acquitté et pour contrôle, au service détenteur du compte courant.

Les mêmes dispositions sont applicables non seulement aux derniers trimestres de validité de la carte produite à l'appui de la déclaration, mais aussi à chacune des quatre périodes trimestrielles de validité des cartes délivrées ultérieurement à l'intéressé (art. 9).

Chaque receveur tient un *carnet de comptes individuels des assurés* qui ont demandé à bénéficier des dispositions de l'arrêté du 18 septembre 1911, et sur lequel il est pris note des versements faits par chaque assuré.

Ce carnet permet au receveur de suivre la situation de l'assuré quant au versement de ses cotisations. Lorsque le titulaire n'a pas présenté sa carte annuelle au bureau de poste pour la constatation de ses versements par prélèvement sur son livret de caisse d'épargne, pendant tout le cours d'un trimestre, deux cas sont à envisager :

1^o Ou bien l'intéressé a subi le prélèvement légal sur son salaire au moment de chaque paye et sa cotisation est représentée sur sa carte, cumulativement avec celle du patron, par des timbres mixtes. Le receveur effectue alors le versement pour la nouvelle période trimestrielle à courir dans la forme ordinaire.

2^o Ou bien aucun versement n'a été opéré sur la carte pendant le trimestre entier, par suite de chômage du salarié ou pour tout autre cause. L'intéressé est, dans ce cas, invité à faire connaître s'il désire que le versement soit fait à la fois pour le trimestre écoulé et pour le trimestre en cours ou seulement pour cette dernière période.

Le titulaire est, d'ailleurs, tenu à une certaine régularité. La déclaration est, en effet, considérée comme nulle lorsque le titulaire qui l'a souscrite n'a pas présenté sa carte pour la constatation de ses versements, pendant deux trimestres consécutifs, ou lorsque ces versements n'ont pu être opérés pendant deux trimestres consécutifs, par suite d'insuffisance de l'actif du livret (art. 12).

Pour obtenir ultérieurement l'intervention de la Caisse nationale d'épargne dans la constatation de ses versements, le titulaire devra souscrire une nouvelle déclaration.

Telles sont, avec leurs principales modalités d'application, les dispositions essentielles de l'arrêté du 18 septembre 1911.

Quels ont été les résultats obtenus ?

Pour le premier trimestre d'application de l'arrêté, ils ont été négatifs.

Pour l'année 1912, ils n'ont pas été brillants. Il a été recouvré par l'intermédiaire de la Caisse nationale d'épargne seulement 4.300 francs de cotisations d'assurés obligatoires ou facultatifs, principalement dans la région du Nord (1).

On peut attribuer cet échec à ce que les dispositions nouvelles sont encore très peu connues du public et auraient besoin d'être vulgarisées. Or, rien n'a été fait en ce sens.

Pourtant, si l'on considère le nombre et la profession des titulaires de compte à la Caisse nationale d'épargne, il est hors de doute que les assujettis pourraient profiter, pour une large part, de la faculté conférée par l'arrêté de 1911. Sur les 5.970.839 livrets existant en 1911, ce sont les petits déposants, ceux des classes pauvres par conséquent, qui dominent. On compte en effet, en 1911, 2.204.414 livrets de 20 francs et au-dessous, 1.293.518 livrets de 20 fr. 01 à 100 francs, 488.534 de 100 fr. 01 à 200 francs. D'un autre côté, si l'on considère la répartition des livrets nouveaux d'après la profession des déposants, on constate sur les 564.776 livrets délivrés en 1911 les proportions suivantes pour les professions assujetties :

Journaliers et ouvriers agricoles.	49.440, soit 8,75 0/0
Ouvriers d'industrie.....	107.004, soit 18,94 0/0
Domestiques.....	62.296, soit 12,07 0/0
Employés	63.325, soit 11,20 0/0
Professions libérales	14.368, soit 2,60 0/0

Cette division des livrets est sensiblement la même que celle observée au cours des années précédentes.

Quoi qu'il en soit, les mesures édictées par l'arrêté de 1911

(1) Les renseignements statistiques manquent pour apprécier le concours que les caisses ordinaires sont autorisées à prêter pour l'encaissement des cotisations, en vertu de l'article 3 de la loi du 5 avril 1910.

sont, pour le moment du moins, plus théoriques que pratiques. Mais la tentative méritait d'être faite. D'abord c'est une facilité nouvelle accordée aux assurés à une époque où la loi se heurte à des difficultés d'application de toute nature. D'un autre côté, c'est un moyen ingénieux d'opérer, en tout cas de favoriser une liaison qui pourrait être féconde entre l'assurance et la prévoyance sociales.

§ 3. — VULGARISATION DES DISPOSITIONS DE LA LOI
DU 5 AVRIL 1910.

Dès les débuts de l'application de la loi du 5 avril 1910 sur les retraites ouvrières et paysannes, un effort a été demandé à l'Administration des postes, en vue d'aider d'une manière efficace à la vulgarisation des nouvelles dispositions légales.

D'une part, en effet, des mesures ont été prises pour doter les salles d'attente des bureaux de poste de moyens de publicité. Des affiches, les unes énumérant les principaux avantages offerts aux assurés et les dispositions essentielles de la loi, les autres donnant des renseignements succincts sur les différents types de timbres-retraite et la manière de s'en servir, ont été apposées. Des brochures ou des « tracts », contenant un exposé plus détaillé, ont été mis au guichet de la poste à la disposition des assurés.

Des circulaires des 10 juillet 1911 et 18 décembre 1912 recommandent d'apposer des affiches en aussi grand nombre que possible de manière que les dispositions légales bénéficient d'une large publicité. Quant aux brochures et « tracts » à l'usage des assurés, ils doivent être à la portée du public dans les salles d'attente.

D'autre part, par les renseignements pratiques donnés au guichet de vente des timbres-retraite (1), il est incontestable que la poste contribue à la diffusion de la loi de 1910, notam-

(1) En vue de réduire au minimum dans les bureaux les opérations de comptabilité nécessitées par la vente des timbres-retraite, ces derniers ne sont mis en vente qu'à un seul guichet (circulaire du 31 juillet 1911. B. M. sept. 1911, page 338).

ment des dispositions relatives au recouvrement des cotisations. Il ne s'agit pas, en effet, de faire effectuer par les bureaux de poste une simple opération matérielle de vente de timbres, mais aussi de renseigner le public. C'est ce qui découle de l'esprit et de la lettre des circulaires administratives sur la matière. Une circulaire du 27 mars 1912, concernant la collaboration à l'application de la loi du 5 avril 1910 du personnel préposé à la vente des timbres-retraite, s'exprime ainsi :

« D'une part, il y a le plus grand intérêt, pour la bonne
« application de la loi, à ce que la collaboration du personnel
« préposé à la vente de ces figurines soit aussi complète et aussi
« efficace que possible, et d'autre part, la seule lecture par les
« agents des affiches dont il s'agit doit les mettre en situation
« de fournir, le cas échéant, aux assurés, tous les renseigne-
« ments utiles sur le mode d'emploi des timbres-retraite. »

Sans doute ! Mais le public des assurés se montre de plus en plus exigeant. Ce sont des renseignements beaucoup plus étendus que de simples indications sur le mode d'emploi des timbres-retraite qu'il vient solliciter au guichet de la poste ; ce public va beaucoup plus volontiers au bureau de poste que vers les services municipaux, par habitude ou par inclination peut-être. En tout cas, ce sont des éclaircissements sur le mode d'inscription sur la liste des assurés, sur le montant de la cotisation, les droits de l'assuré qu'il vient demander à l'agent des postes. Celui-ci n'est évidemment pas toujours à la hauteur de sa tâche dans une matière toute nouvelle, dont la connaissance exige un sérieux effort particulier, pour l'étude de laquelle les collections de textes publiés au Bulletin mensuel ne sauraient suffire. Il nous a été donné de voir certains bureaux où, pour donner satisfaction au public, il aurait fallu créer un véritable guichet... de l'assurance sociale. On ne sait guère alors quelle limite assigner à la compétence du « guichetier. »

Dans cet ensemble de mesures de nature à vulgariser la loi, une tentative est à signaler, dont l'initiative était due au ministère du travail. Il s'agissait, en l'espèce, de faire distribuer par les facteurs en cours de tournée des tracts d'un

modèle spécial, résumant les conditions et les avantages de la loi des retraites ouvrières et paysannes.

Cette proposition, pour intéressante qu'elle fût, n'a pas été acceptée par l'Administration, pour cette raison que sa mise en application n'aurait pas manqué de nuire à la célérité d'un service particulièrement important, celui de la distribution des correspondances.

D'un autre côté, d'ailleurs, l'Administration des postes achemine dans des conditions spéciales de tarif les plis concernant l'application de la loi des retraites ouvrières et paysannes.

§ 4. — ACHEMINEMENT DES PLIS CONCERNANT LES RETRAITES OUVRIÈRES ET PAYSANNES.

L'article 22 de la loi du 5 avril 1910 contient la disposition suivante : « Un décret règlera le tarif postal applicable aux objets de correspondance adressés ou reçus pour l'exécution de la loi par la Caisse nationale des retraites et par les autres caisses visées à l'article 14. »

Par application de cette disposition, un décret du 25 novembre 1911 a rendu applicable aux correspondances de l'espèce un tarif de faveur (jusqu'à 20 grammes, 5 centimes, de 20 à 50 grammes, 10 centimes, de 50 à 100 grammes, 15 centimes, de 100 à 150 grammes, 20 centimes, et ainsi de suite en ajoutant 5 centimes par 50 grammes ou fraction de 50 grammes excédant). C'est en somme un tarif inférieur de 0 fr. 05 à celui des lettres ordinaires. Le nouveau tarif est applicable aux correspondances que les caisses visées à l'article 22 échangeront pour l'exécution de la loi avec toute personne indistinctement et par conséquent avec les assurés (circulaire du 6 décembre 1911) (1). Pour bénéficier du tarif réduit, les correspondances de l'espèce doivent circuler sous enveloppe ouverte et porter sur leur suscription en caractères

(1) *Bulletin mensuel des postes*, janvier 1912, pages 2 et 3.

très apparents la mention « Exécution de la loi du 3 avril 1910 » (1).

D'autre part, un décret du 18 mai 1911 (2) porte concession de franchise postale aux préfets pour la correspondance relative aux retraites ouvrières et paysannes expédiée sous leur contreseing aux présidents ou directeurs des caisses, sociétés ou unions de sociétés chargées de la tenue des comptes individuels des assurés. Deux autres décrets en date du 8 août 1911 (3) concèdent également des franchises postales, l'un aux présidents ou directeurs des caisses énumérées à l'article 14 pour la correspondance expédiée sous le contreseing du ministre du travail et de la prévoyance sociale, l'autre aux inspecteurs des finances et aux comptables supérieurs du Trésor pour la correspondance de service adressée aux caisses d'assurance. Cette dernière disposition a été réclamée par le ministère des finances pour l'exercice de la mission de contrôle conférée à son département sur les caisses d'assurance.

C'est une franchise analogue à celle qui fait l'objet de l'article 19 de la loi du 20 juillet 1895 sur les caisses d'épargne.

Une controverse s'est élevée entre le ministère des finances et le sous-secrétariat des postes au sujet de l'article 22 de la loi de 1910. Les Finances déclaraient que ce texte, véritable délégation du pouvoir législatif, permettait de concéder des franchises postales même par décret. Les Postes, s'en tenant

(1) Les immunités fiscales (exemptions de frais d'acte et de timbre) dont bénéficient toutes les pièces et tous les documents nécessaires au fonctionnement de l'assurance sociale en Allemagne (cf. §§ 137 et 138 du Code impérial des assurances, §§ 337 et 338 de la loi du 27 décembre 1911 sur l'assurance des employés) ne comprennent pas la franchise postale. Mais, l'Office impérial des postes assimile aux imprimés les cartes-quitte, bien que des indications manuscrites y soient mentionnées en vertu de la loi, et les formulaires que les établissements d'assurance envoient par application de la loi et qui portent des inscriptions ou des ratures de noms ou de chiffres.

(2) *B. M.*, juillet 1911, page 260.

(3) *B. M.*, septembre 1911, pages 322 et 323.

à la lettre du texte de 1910, arguaient qu'en vertu de l'article 22 il était possible d'établir un tarif, mais non de concéder des franchises. C'est la première opinion qui a prévalu avec le décret du 8 août 1911.

Un décret du 29 juin 1912, modifié le 22 août 1912 (1) a enfin édicté un tarif spécial pour la circulation par la poste des bulletins annuels de situation, envoyés par la Caisse nationale des retraites et par les autres caisses visées à l'article 14 de la loi du 5 avril 1910 aux assujettis à la loi sur les retraites ouvrières et paysannes. Ces bulletins bénéficient du tarif réduit de 1 centime jusqu'à 5 grammes, à la condition d'être expédiés sous bandes ou pliés en forme de lettres, mais ouverts aux deux extrémités, de manière à ce que le contenu puisse toujours être facilement vérifié. La mention « Application de la loi sur les retraites ouvrières et paysannes » doit être apposée sur les plis de l'espèce.

Des propositions ont été faites par le ministère du travail pour obtenir de l'Administration des postes une participation plus directe à l'acheminement des plis concernant l'application de la loi de 1910; mais elles sont restées jusqu'à présent sans résultat.

C'est d'abord l'organisation d'un système d'envoi des cartes annuelles des assurés à l'Office des retraites. C'est, en effet, une grosse question que l'acheminement des 12 millions de cartes annuelles, chiffre escompté lorsque la loi recevra une application plus complète. Cela fait un million de cartes par mois et 33.000 par jour environ. Or, il convient de réduire au minimum les chances de perte et de répartir dans les meilleures conditions la tâche incombant aux services postaux. Dans ce but, le ministère du travail a proposé l'organisation suivante : dans chaque département, le receveur principal des postes centraliserait les envois de cartes à lui adressées par les maires et ferait une dépêche directe à destination de l'Office des retraites. Ces dépêches seraient reçues et ouvertes par des agents des postes dont les emplois seraient remboursés à l'Administration

(1) B. M., août 1912, page 324, octobre 1912, page 424.

sur les crédits du dit Office. Pour répartir le transit, des envois périodiques seraient faits à des dates fixes différentes pour chaque département.

L'Administration des postes a fait remarquer que le service des recettes principales est déjà extrêmement complexe. Ce serait l'aggraver que d'imposer au personnel de ces bureaux la réception, la centralisation et la transmission dans des conditions spéciales d'une catégorie nouvelle d'objets. « Il est essentiel de maintenir la poste dans son véritable rôle de transporteur ».

En conséquence, l'Administration proposait, tout en conservant le principe excellent de la centralisation départementale des envois municipaux et de l'échelonnement des transmissions, de faire centraliser chaque jour les paquets de cartes par les préfets, qui, aux dates fixées, en auraient formé un paquet collecteur adressé sous recommandation à l'Office des retraites.

A ce système, le ministère du travail objectait principalement que la centralisation par le préfet présentait le grave inconvénient d'un double transport à découvert de la recette principale à la préfecture d'abord, en sacs clos de la préfecture à la recette principale ensuite, et, tenant compte des remarques formulées par les Postes, modifiait sensiblement son système primitif. Les maires enverraient, tous les dix jours, les cartes sous pli spécial à l'adresse de l'Office des retraites. Ces plis seraient centralisés par les recettes principales, conservés, après vérification sur un bordereau, dans un meuble fermant à clef, acheminés périodiquement à Paris, et transportés de la recette principale de la Seine au siège de l'Office aux frais de ce dernier. Les sacs seraient ouverts à l'Office en présence d'un agent des postes, qui, après constatations relatives à l'absence ou à la fausse direction des paquets, se ferait donner décharge sur un bordereau d'envoi. Des dispositions seraient prises pour que les envois décadaires de cartes non parvenus à l'Office en temps normal soient réclamés aux maires retardataires par les fonctionnaires du service des retraites. De cette façon, les receveurs principaux n'au-

raient pas à se préoccuper des plis dont ils constateraient l'absence.

La Poste resterait ainsi dans ses attributions et, d'autre part, les préfets seraient à même, grâce à l'autorité dont ils sont investis, de surveiller et de provoquer l'exécution régulière par les maires des diverses prescriptions à observer.

L'Administration des postes ne serait pas opposée en principe à l'application du système proposé par le ministère du travail, mais elle insiste pour que le rôle des receveurs principaux en cette matière soit nettement délimité. Il est possible qu'une entente intervienne prochainement et que des dispositions réglementaires régissent cette partie importante du fonctionnement de la loi de 1910.

Séduit sans doute par les facilités qu'offre à ce point de vue le service des postes, le ministère du travail a encore songé à charger ce dernier de *l'échange des cartes des assurés*. A titre de rémunération du service rendu, il serait alloué à l'administration une somme de 40 centimes par carte, qui serait répartie de la manière suivante : 1^o pour les cartes échangées, 5 centimes au facteur, 4 centimes au receveur, 1 centime au profit de l'Administration ; 2^o pour les cartes dont l'échange n'aurait pu avoir lieu, 1 centime au facteur, 1 centime au receveur, 8 centimes au profit de l'Administration. Ici, c'est l'insuffisance de la rémunération de 1 centime par carte échangée que le département des postes fait valoir contre les propositions du ministère du travail. L'échange nécessitera, en effet, les opérations suivantes : 1^o transmission aux bureaux de poste des plis concernant les cartes envoyées par les préfetures ; 2^o vérification par les receveurs du contenu des plis reçus de la préfecture ; 3^o répartition des cartes entre les facteurs et probablement, par mesure de nécessité, obligation d'établir un bordereau distinct pour chaque facteur ; 4^o échange des cartes au domicile des assurés, et le cas échéant, établissement des avis de représentation. Cette opération pèsera sur la distribution et exigera certainement des réorganisations de tournées et de nombreuses créations d'em-

plois ; 5° à la rentrée des facteurs, vérification par les bureaux des cartes échangées, oblitération des timbres-retraite ; 6° renvoi des cartes à la préfecture. Il résultera nécessairement de cet ensemble d'opérations un surcroît de travail dont il ne serait pas équitable de charger l'Administration sans compensation.

Ajoutons que le système préconisé donnerait dans l'Administration des postes une extension nouvelle à un mode de rémunération du travail très critiquable : les remises allouées au personnel sur différentes opérations (1).

Mais, si l'Administration des postes a pu résister victorieusement aux sollicitations du ministère du travail sur ces derniers points, elle est devenue récemment, de par la volonté du législateur, un auxiliaire du paiement des pensions de retraite.

§ 5. PARTICIPATION DE L'ADMINISTRATION DES POSTES AU SERVICE DU PAIEMENT DES ARRÉRAGES. LA LOI DU 14 JUILLET 1905 SUR L'ASSISTANCE AUX VIEILLARDS ET LE PAIEMENT DES ALLOCATIONS. LE MANDAT-RETRAITE, LOI DU 17 JUIN 1913. ARRÊTÉ INTERMINISTÉRIEL DU 24 JUIN 1913. COMPARAISON AVEC LE SYSTÈME ALLEMAND. CONCLUSION.

La loi du 5 avril 1910 sur les retraites ouvrières et paysannes ne renferme aucune disposition semblable à celles des articles 726 et 1383 du Code impérial des assurances et relative au paiement par la poste des indemnités de l'assurance-accidents et des rentes de vieillesse ou d'invalidité.

La Poste restait en dehors du mécanisme du paiement, laissé aux soins des seules caisses d'assurance. Comme nous le verrons, la pratique ne devait pas tarder à révéler l'imperfection de ce système.

Mais, avant même la loi de 1910, la nécessité s'était fait sentir

(1) Cf. ci-dessous, deuxième partie, chapitre III. Il est bon de remarquer que l'Administration postale ne fait pas valoir ce dernier argument.

de recourir à des règles spéciales pour le paiement de certaines allocations.

Il existe, en effet, en France, depuis 1906, un système de paiement d'allocations qui, bien que rudimentaire et ne présentant en tout cas qu'une vague ressemblance avec l'organisation si complexe des paiements de l'assurance allemande, a bien pu néanmoins être l'amorce d'une tentative plus hardie.

Nous voulons parler de la distribution des allocations d'assistance accordées par la loi du 14 juillet 1905 aux vieillards et aux incurables indigents.

On sait que cette loi fait une obligation aux communes d'accorder des secours à tout Français, incapable de travailler, sans ressources, incurable ou âgé de 70 ans. L'assistance est fournie principalement par la commune où le postulant a son domicile de secours (cinq ans de résidence). A défaut de domicile de secours dans la commune, l'assistance est fournie par le département, à défaut du département, par l'État.

L'intéressé qui veut obtenir un secours doit adresser une demande au maire de la commune où il réside. Les listes d'assistés sont dressées par le conseil municipal et les réclamations relatives à l'inscription sur les listes sont portées devant une commission cantonale, sauf appel devant la commission centrale du ministère de l'intérieur.

Le vieillard à secourir est hospitalisé ou pensionné. L'hospitalisation s'effectue dans un asile public ou privé ou chez des particuliers, avec le consentement sans cesse révocable de l'assisté. La pension minima varie entre 5 et 20 francs par mois, sauf exception.

Les communes supportent principalement la charge de ces secours et y subviennent à l'aide de fonds provenant de libéralités faites avec cette destination spéciale, des ressources que les hospices ou bureaux de bienfaisance consentiront à affecter à cet objet, des ressources ordinaires et subsidiairement des taxes extraordinaires et des subventions des départements et de l'État, dans les conditions déterminées par la loi. Les départements viennent en aide aux communes surchargées et pourvoient aux frais de secours des vieillards sans domicile

communal. L'État vient au secours des départements qui ne peuvent faire face aux dépenses de l'assistance.

Telles sont les dispositions essentielles de la loi de 1905.

Les allocations mensuelles d'assistance qu'elle accorde sont mandatées par le préfet et payées par le receveur du bureau de bienfaisance, à défaut du bureau de bienfaisance par le receveur du bureau d'assistance de la commune où résident les intéressés (cf. l'article 6 du décret du 14 avril 1906 et l'article 7 du même texte, modifié par le décret du 22 novembre 1907).

L'article 8 du décret de 1906 dispose, en outre, que, « si l'assisté n'habite pas dans la commune où réside le comptable chargé du paiement, il peut faire parvenir à ce dernier le bon acquitté, et les fonds sont adressés *par la poste* à l'intéressé ». A raison du caractère de nécessité que présentent les fonds d'assistance, il a été utile d'entourer l'émission et le paiement des mandats qui en sont la représentation, dans le cas de l'article 8 susvisé, de certaines garanties. A la suite d'un accord intervenu entre le ministre des finances et l'administration des postes, une circulaire du sous-secrétaire d'État des postes est venue régler d'une manière spéciale l'émission et le paiement des mandats-poste destinés à des assistés. Les règles qui s'appliquent dans ce cas diffèrent de celles du droit commun par les particularités suivantes :

1^o Les formules de mandats-cartes, dont il doit être exclusivement fait usage, sont remises gratuitement par les receveurs des postes aux receveurs des bureaux de bienfaisance ou d'assistance, en telles quantités qui sont demandées, sans tenir compte des prescriptions du second alinéa de l'article 1249 de l'Instruction générale sur le service des postes (interdiction de remettre gratuitement plus de 50 formules à la fois).

2^o Les mandats-cartes d'assistance sont revêtus, par les soins des expéditeurs, en haut et à gauche de chaque titre, de la mention « Mandat d'assistance », portée à la main ou appliquée à l'aide d'une griffe.

3^o Chaque mandat-carte donne lieu à une demande d'avis de paiement.

4^o Les mandats de cette catégorie ne peuvent être payés

qu'aux destinataires eux-mêmes ou à leurs mandataires, à l'exclusion de leurs héritiers ou de toute autre personne.

5° Dans le cas où le paiement n'a pu avoir lieu au domicile de l'assisté, le mandat-carte ne doit pas être conservé en instance au bureau payeur pendant le délai de validité, mais seulement pendant le délai de cinq jours, à l'expiration duquel il est renvoyé au bureau d'origine pour remboursement, dans la forme ordinaire, au percepteur ou au receveur expéditeur.

Des instructions, renfermant des dispositions analogues ont été adressées par le ministère des finances aux trésoriers-payeurs généraux et aux receveurs particuliers des finances, pour le paiement des bons d'assistance par l'intermédiaire de la poste (instruction du 25 juillet 1907).

Il ne s'agit pas du tout, ainsi qu'on peut le voir, d'un concours prêté gratuitement par la poste, comme en Allemagne, puisque les frais d'envoi (droit de commission et taxe de factage) des mandats sont prélevés sur l'encaisse du percepteur ou du receveur du bureau de bienfaisance, mais plutôt de l'application de règles spéciales résultant de la nature des choses.

Ce n'est pas non plus un service gratuit que celui du mandat-retraite, institution nouvelle dont l'étude demande quelques développements.

MANDAT-RETRAITE. — L'article unique (1) de la loi du 17 juin 1913 relative à la création et au tarif du mandat-retraite

(1) Cet article avait été incorporé dans le projet de la loi ouvrant un douzième provisoire pour le mois de juin 1913, et dont il constituait l'article 6. Seulement le tarif était de 15 centimes pour les mandats ne dépassant pas 50 francs et de 25 centimes pour les mandats de 50 fr. 01 à 100 fr. La Chambre l'adopta sans difficulté, mais le rapporteur de la Commission des finances au Sénat, dans la séance du 30 juin 1913, en demanda la disjonction parce qu'une question de ce genre ne devait pas être réglée dans une loi de douzièmes provisoires. La Commission des finances était du reste favorable au projet. Le ministre du travail insista sur la nécessité de résoudre la question dans le plus bref délai, et, le 17 juin 1913, la réforme était votée, avec une légère modification quant au tarif prévu dans le projet (diminution de 10 centimes pour le droit de commission des mandats de 50 fr. 01 à 100 fr.).

dispose en effet : « Est autorisée la création par le service des
« postes d'un mandat-retraite exclusivement destiné au
« paiement des arrérages des retraites, allocations et bonifica-
« tions acquises sous le régime de la loi sur les retraites
« ouvrières et paysannes.

« Ces mandats-retraite seront payables sur la présentation
« par les intéressés de l'extrait d'inscription.

« *Le tarif de ces mandat-retraite est ainsi fixé :*

« A 15 centimes, pour les mandats ne dépassant pas
« 100 francs ;

« A 25 centimes, pour les mandats de 50 fr. 01 à 300 francs,
« maximum des mandats de cette catégorie.

« La date d'application de ce tarif sera fixée par un arrêté
« concerté entre les ministres des finances, du travail et de la
« prévoyance sociale, et du commerce, de l'industrie, des
« postes et des télégraphes ».

Ainsi la poste effectue les paiements des arrérages des rentes moyennant un tarif réduit (1). Pourquoi cette faveur ?

Les caisses d'assurance instituées en vertu de l'article 14 de la loi du 5 avril 1910 n'ont pas tardé à rencontrer de sérieuses difficultés pour le paiement des arrérages des retraites, en dehors de la ville où elles ont leur siège. Ces caisses reçoivent, comme nous l'avons vu, (2) une indemnité forfaitaire de 1 franc seulement par compte pour frais de gestion (article 12 de la loi. Or, l'envoi par la poste des quatre arrérages trimestriels leur coûtait, au tarif ordinaire, 1 fr. 40, d'où un déficit de 0 fr. 40 par compte d'assuré retraité. Il devenait dès lors nécessaire d'instituer en faveur des dites caisses un tarif réduit qui leur permit d'utiliser l'intermédiaire de la poste, tout en conservant sur le montant de l'indemnité forfaitaire une somme suffisante pour faire face aux autres frais d'administration.

C'est ainsi que, suivant le tarif spécial de la loi du 17 juin 1913, dans le cas général, la dépense pour les quatre

(1) Pour un mandat ordinaire, le tarif serait : jusqu'à 20 fr., 0 fr. 05 par 5 fr. ou fraction de 5 fr. ; de 20 fr. 01 à 50 fr., 0 fr. 25, de 50 fr. 01 à 100 fr., 0 fr. 50 ; de 100 fr. 01 à 300 fr., 0 fr. 75.

(2) Ci-dessus page 132.

envois annuels sera de 60 centimes, et il restera à la caisse 40 centimes par assuré pour couvrir ses autres dépenses.

Comment est organisé le système français ?

Deux textes fournissent à ce sujet toutes indications utiles.

C'est, d'une part, l'arrêté interministériel du 24 juin 1913 déterminant les conditions auxquelles les caisses d'assurance sont admises à utiliser l'intermédiaire de la Poste pour le paiement des arrérages des retraites acquises sous le régime des lois des 5 avril 1910-27 février 1912 (1); d'autre part, l'instruction de l'administration des postes du 30 juin 1913 sur le service des mandats-retraite (2). Le paragraphe 7 de l'article 6 de l'instruction du 20 juin 1911, déterminant les règles de détail relatives à la comptabilité financière d'assurance des sociétés et unions de sociétés de secours mutuels et des caisses de retraites de syndicats professionnels (3), a été modifié en conséquence.

Le mandat-retraite est un mandat d'un type spécial (4) (voir modèle ci-dessous pages 250 et 251) comprenant deux parties : le *mandat proprement dit* et l'*avis de mandat*.

Le *mandat proprement dit* porte au recto les indications qui figurent au recto des mandats-lettres ordinaires. En outre, un emplacement est réservé au-dessous des timbres horizontaux pour la désignation de la caisse d'assurance expéditrice et des filets sont placés à l'angle supérieur droit pour la mention du numéro de la retraite. Le verso est disposé pour recevoir les indications de service (numéro d'ordre, etc.), l'acquit donné par le porteur de l'extrait d'inscription et l'empreinte du timbre du bureau payeur à la date du paiement.

L'*avis de mandat* porte au recto un texte imprimé informant le destinataire de l'arrivée du titre au bureau chargé d'en

(1) *Journal Officiel*, 27 juin 1913, p. 5514.

(2) *Bulletin mensuel des Postes et Télégraphes*, juin 1913 (Bull. sup.) p. 151 et s.

(3) *Journal Officiel* du 27 juin 1911.

(4) Les mandats-retraite sont livrés aux caisses d'assurance, sur leur demande, à raison de 0 fr. 60 le cent.

(Carton de couleur vert clair.) — Recto.

AVIS DE MANDAT-RETRAITE ⁽¹⁾

Vous êtes informé que vous pouvez aller toucher ou envoyer toucher au bureau de poste désigné au verso du présent avis, les arrérages échus de votre retraite ouvrière.

Le paiement sera effectué sur la simple présentation de votre extrait d'inscription, dans un délai de DEUX MOIS à compter de la date du timbre du bureau d'émission.

PRIÈRE DE RAPPORTER LE PRÉSENT AVIS

(1) L'avis de mandat est replié sur lui-même et l'une des moitiés se colle sur l'autre par les bords gommés.

POSTES ET TÉLEGBAPHES — POSTES ET TÉLÉGRAPHES	
N° 4416.	RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
	NUMÉRO DE LA RETRAITE :
MANDAT-RETRAITE	
TIMBRES HORIZONTAUX :	
BUREAU :	DÉPARTEMENT :
[Désignation de la Caisse d'assurance expéditrice] de payable à M^(a) rue n° à par Dép^s <i>Mandat de la somme</i> (En toutes lettres) INDICATIONS DU SERVICE N° DU MANDAT BON POUR (1) : fr. SOMME PAYÉE (2) : fr.	
Timbre du bureau d'émission. (a) Si le mandat est destiné à une femme, inscrire <i>Madame</i> ou <i>Mademoiselle</i> en toutes lettres.	(1) A remplir par le bureau d'émission. (2) A remplir par le bureau payeur.

N° d'inscription au compte 1427.

[.....]

POUR ACQUIT :

Le Porteur de l'Extrait d'inscription,

Timbre
du bureau à la
date
du paiement.

Payé sur le vu de l'extrait d'inscription n°. (1)
sur lequel nous avons apposé le timbre à date
de la poste dans la case correspondant au der-
nier trimestre échu à la date de l'émission du
mandat.

Le Receveur,

(1) Ne pas confondre le numéro de l'extrait avec le numéro de la retraite figurant sur le présent mandat dans l'angle supérieur de droite.

Bureau où le
paiement doit être
réclamé :

SERVICE DES POSTES

APPLICATION DE LA LOI SUR LES RETRAITES OUVRIÈRES ET PAYSANNES

A M

Rue

n°

à

Timbre du bureau d'émission.

POUR OUVRIR, DÉCHIRER EN SUIVANT LE POINTILLÉ

effectuer le paiement et l'invitant à se présenter à ce bureau dans le délai de deux mois. Le verso est divisé en deux parties destinées à recevoir : l'une, le nom et l'adresse du destinataire ainsi que l'empreinte du timbre à date du bureau d'émission, l'autre, l'empreinte du timbre à date du bureau où le paiement doit être réclamé.

Le service des mandats-retraite est soumis à quelques limitations ou restrictions.

1° Tout d'abord, le mandat-retraite est à l'usage *exclusif* des caisses, sociétés ou unions de sociétés, admises par la loi à assurer le paiement des arrérages des retraites acquises sous le régime des lois des 5 avril 1910 - 27 février 1912. L'annexe à l'instruction de l'administration des postes donne la liste des caisses autorisées. Cette liste comprend 1 caisse régionale, 8 caisses départementales, 29 caisses mutualistes dans 24 départements; 6 caisses patronales ou syndicales dans 3 départements, soit en tout 44 caisses.

2° Chacune de ces caisses d'assurance peut utiliser l'intermédiaire de la poste pour les paiements d'arrérages à faire aux intéressés qui lui auront transmis préalablement leur certificat dûment acquitté et daté au plus tôt de la veille de la dernière échéance. Toutefois, cette faculté est limitée aux paiements à faire aux intéressés *en résidence dans une localité autre que celle où la caisse d'assurance a son siège*.

Le fait même de l'envoi de son certificat de vie acquitté implique, de la part du retraité intéressé, *l'ordre donné* à la caisse d'assurance de lui adresser les fonds par la poste. La caisse d'assurance se trouve ainsi déchargée, en ce qui concerne la somme payable sur le certificat de vie, de toute obligation à l'égard du retraité, à partir du jour où elle peut justifier, par le récépissé de la poste, de l'émission d'un mandat de pareille somme au profit dudit retraité (cf. art. 1^{er} §§ 2 et 3 de l'arrêté du 24 juin 1913).

Ainsi, d'une part, la poste n'a pas à intervenir pour le paiement des arrérages aux retraités résidant dans la localité même où la caisse a son siège. On a pensé que l'intéressé

pouvait sans inconvénient se présenter à la caisse pour y recevoir le paiement de sa pension. D'autre part, la caisse d'assurance n'effectue pas d'office le paiement par la poste. Il faut que le retraité lui ait transmis dûment acquitté son certificat de vie. C'est une notable différence avec le système allemand, où le paiement par la poste est en principe le seul utilisé et d'une manière automatique, si l'on peut dire. Enfin, le récépissé délivré par la poste a force libératoire pour la caisse d'assurance.

3° En outre, dans la crainte que le bénéfice du tarif réduit prévu par la loi du 17 juin 1913 ne soit réclamé ultérieurement par des institutions autres que les caisses d'assurance précitées, le mandat-retraite est exclusivement destiné au paiement des arrérages des retraites, allocations et bonifications acquises sous le régime de la loi sur les retraites ouvrières et paysannes. L'arrêté interministériel dispose que l'emploi du mandat-retraite est réservé aux seuls paiements effectués sur certificats de vie (1). Les mandats-retraite ne pourraient pas, par exemple, être utilisés pour les remboursements de capitaux réservés. Pour les paiements de l'espèce, les caisses d'assurance ne peuvent utiliser l'intermédiaire de la poste que sous leur seule responsabilité et au moyen d'un mandat-carte ordinaire payable à domicile ou poste restante, au bénéficiaire justifiant de son identité dans les mêmes conditions que pour tous les autres paiements faits sur mandat-carte (2).

ÉMISSION DES MANDATS-RETRAITE.

Sont seuls autorisés à émettre des mandats-retraite les bureaux de plein exercice installés dans les localités où se trouvent les sièges des caisses d'assurance, et qui ont été spécialement désignés par les directeurs départementaux.

(1) Leur emploi pour tout autre usage que les paiements d'arrérages de retraites constituerait une contravention postale à la charge de la caisse d'assurance (application du tarif plein).

(2) Dans ce cas, les caisses d'assurance doivent demander à la poste un avis de paiement pour leur servir de décharge définitive. Il est fait mention du retour dudit avis sur la quittance des héritiers transmise à la trésorerie générale.

Ce sont les caisses d'assurance expéditrices qui établissent obligatoirement les mandats-retraite et les inscrivent sur des bordereaux de dépôt (modèle n° 46), dont un spécimen figure à la suite de l'arrêté interministériel. Ces bordereaux, divisés en deux parties, sont fournis par les caisses d'assurance.

En vue de faciliter le service du bureau d'émission, la caisse expéditrice doit grouper les mandats par bureau de destination et inscrire, à la suite les uns des autres, les titres qui sont à diriger sur un même bureau destinataire.

Si le receveur le juge utile, il peut demander à la caisse d'établir un bordereau spécial, lorsque les mandats à destination d'un même bureau dépassent un nombre déterminé. Il reste bien entendu que, par application de l'article 1^{er}, al. 2, de l'arrêté interministériel, les mandats-retraite dont les bénéficiaires résideraient dans la localité où la caisse d'assurance a son siège ne sont pas admis par le service postal.

Après vérification du bordereau, le bureau de poste conserve la première partie de cette pièce et remet à la caisse d'assurance expéditrice la seconde partie, qui sert de récépissé et est destinée à justifier la dépense dans les écritures de cette caisse. La remise du récépissé s'effectue *contre le versement des fonds* par la caisse d'assurance.

L'arrêté interministériel (art. 1^{er}) fait une obligation aux caisses de conserver avec le plus grand soin et de classer dans l'ordre écrit de leur numéro d'enregistrement à un carnet spécial les récépissés remis par le bureau de poste. Ces pièces constituent, en effet, la décharge de la caisse d'assurance. De plus, les certificats de vie acquittés qui ont fait l'objet d'un paiement par mandat-retraite sont annotés, soit à la main, soit à l'aide d'un timbre humide, de la mention ci-après : « Payé par mandat-retraite, bordereau enregistré le... 19..., « sous le numéro... du carnet n° 47 ».

A l'arrivée, le mandat-retraite est frappé au verso, dans le cadre *ad hoc* et d'une manière très lisible, du timbre à date du bureau chargé du paiement (bureau succursale le plus rapproché du domicile du destinataire, dans le cas où la localité du destinataire possède plusieurs bureaux).

Les avis de mandats-retraite sont détachés pour être envoyés sans retard aux bénéficiaires. Ces derniers sont tenus en principe de se présenter au guichet du bureau de poste mentionné au verso de l'avis pour recevoir le montant de leurs arrérages.

PAIEMENT DES MANDATS-RETRAITE.

L'article 2 de l'arrêté du 24 juin 1913 dispose que « sous « réserve des *dispositions spéciales* prévues par le présent « arrêté, le mandat-retraite est soumis au mêmes règles que « les autres valeurs postales similaires ». Ce sont ces dispositions spéciales qu'il importe maintenant d'examiner.

Le paiement des mandats-retraite a lieu au guichet et ne doit être effectué que sur la présentation de l'*extrait d'inscription* délivré par la caisse d'assurance à l'assuré retraité, et, autant que possible, sur la production de l'avis de mandat. Il convient de remarquer que l'arrêté interministériel n'exige pas expressément la production de cette dernière pièce, dont l'absence ne peut jamais motiver un refus de paiement (cf. instruction de l'administration des postes, art. 17.)

Par dérogation à la règle générale posée par l'article 1171 de l'Instruction générale sur le service des postes et relative à la justification de l'identité des bénéficiaires de mandats-poste, le porteur de l'extrait d'inscription, même s'il n'est pas le bénéficiaire du mandat-retraite, n'a pas à justifier de son identité (cf. art. 2, al. 3, de l'arrêté).

Après s'être assuré que la désignation de la caisse d'assurance, le numéro de la retraite et le nom du retraité sont exactement les mêmes sur l'extrait d'inscription et sur le mandat, le préposé à qui un titre de l'espèce est réclamé estampille l'extrait d'inscription en apposant son timbre à date dans la case du verso correspondant à l'échéance précédant immédiatement la date d'échéance du mandat ; puis, il inscrit au verso de ce dernier titre, dans l'emplacement réservé à cet effet, le numéro de l'extrait d'inscription, qui est toujours distinct du numéro de la retraite. Il appose ensuite sa signature au-dessous de la mention : « Payé sur le vue de l'extrait d'inscription n° ... , etc. », ainsi complétée.

Il fait enfin acquitter le mandat par le porteur avant de lui remettre les fonds.

Il n'est pas nécessaire, pour que le paiement soit valable, que la signature donnée pour acquit soit conforme au nom du bénéficiaire figurant au recto du mandat. Le porteur de l'extrait d'inscription, s'il n'est pas le bénéficiaire, doit acquitter le titre de son propre nom. La responsabilité de l'administration des postes, et par suite celle des agents payeurs, aussi bien vis à vis de la caisse d'assurance que vis à vis de l'assuré retraité, n'est, en effet, dégagée que si la preuve de la production de l'extrait d'inscription peut être administrée soit par la mention du numéro dudit extrait portée sur le mandat, soit par l'apposition du timbre à date sur l'extrait lui-même.

Parmi les autres règles spéciales relatives au paiement des mandats-retraite, il convient de signaler que le paiement d'un titre de l'espèce, lorsque le destinataire est décédé, peut être effectué entre les mains des héritiers sur la présentation de l'extrait d'inscription et d'un certificat du maire de la commune qu'habitait le défunt, énonçant les droits desdits héritiers. Pour les mandats ordinaires, un certificat du maire ne peut suffire que lorsque le titre ne dépasse pas 150 francs.

En outre, aux termes de l'article 4 de l'arrêté interministériel, « les retraites et allocations acquises en vertu de la loi « sur les retraites ouvrières et paysannes étant incessibles et « insaisissables, si ce n'est au profit des établissements publics « hospitaliers, et ces derniers devant notifier leurs oppositions « à la caisse d'assurance intéressée avant l'époque à laquelle « celle-ci est en possession du certificat de vie acquitté, les « mandats-retraite ne sont pas susceptibles d'opposition. » Les receveurs doivent se borner à transmettre à l'administration une copie des oppositions qu'ils auront reçues.

Enfin, l'arrêté du 24 juin 1913 a prévu quelques dispositions en faveur des *retraités résidant dans les communes rurales*.

Les facteurs qui desservent les localités non pourvues d'un bureau de poste ou des sections écartées d'une commune siège d'un bureau sont tenus de servir d'intermédiaires pour le paiement des mandats-retraite, toutes les fois que les bénéfi-

ciaires en expriment le désir. Ils sont autorisés à percevoir pour ces opérations le droit de commission prévu par l'article 30 de la loi des finances du 30 mars 1902 (1).

Le bénéficiaire doit confier au facteur l'extrait d'inscription de la caisse d'assurance pour l'accomplissement au bureau de poste des formalités prévues ci-dessus.

Le mandat est acquitté par le destinataire au moment de la remise des fonds ; si le destinataire ne sait ou ne peut signer, il est procédé conformément aux prescriptions de l'article 1282 de l'Instruction générale sur le service des postes relatives au paiement à faire aux illettrés. Toutefois, les personnes qui assistent au paiement ne sont tenues d'attester que le fait matériel de ce paiement.

Comme les mandats ordinaires, les mandats-retraite sont valables pendant *deux mois* à partir du jour de leur émission. Ils doivent être conservés pendant ce délai à la disposition des ayants droit, alors même que l'avis de mandat aurait fait retour avec une des mentions « destinataire inconnu, parti sans laisser d'adresse, décédé etc. » A l'expiration du délai de deux mois, les mandats-retraite non réclamés sont transmis à l'administration. Le receveur en conserve une description complète qui lui servira à demander la communication du titre dont le paiement pourra être ultérieurement sollicité.

Les mandats-retraite ne sont pas soumis à la formalité du « visa pour date », applicable aux mandats ordinaires périmés dont le paiement ne peut être réclamé que moyennant la production d'une demande sur papier timbré à 0 fr. 60.

« En aucun cas, ajoute l'art. 2, dernier alinéa, de l'arrêté « interministériel, le montant d'un mandat-retraite qui, pour « un motif quelconque, n'aurait pas été payé ne peut être « remboursé à la Caisse d'assurance qui a demandé l'émission « de ce mandat. Le bénéficiaire du mandat a seul qualité, s'il « se trouve encore dans les délais légaux, pour en réclamer le « paiement à l'administration des postes. »

Telles sont les règles essentielles de l'organisation du service

(1) L'arrêté du 9 mai 1902 fixe ce droit à 10 centimes pour les mandats ordinaires à payer à domicile.

du mandat-retraite en France. Ce service fonctionne seulement depuis le 1^{er} août 1913. Il est hors de doute qu'il sera bien accueilli par les caisses d'assurance, qui réaliseront de cette façon une économie sensible de leurs frais d'administration. Les renseignements statistiques nous font encore défaut pour donner une idée des résultats obtenus.

Quoi qu'il en soit, le mandat-retraite français présente, par rapport à l'organisation si complexe du paiement des allocations de l'assurance sociale en Allemagne, des différences capitales :

1^o Tout d'abord, le système français n'est pas généralisé. Il est, comme nous l'avons vu, limité aux paiements à faire aux intéressés en résidence dans une localité autre que celle où la caisse d'assurance a son siège. De plus, l'emploi du mandat-retraite est *facultatif* pour les établissements d'assurance. « Chaque caisse d'assurance *peut* utiliser l'intermédiaire de la poste... », dit l'article premier de l'arrêté interministériel. En Allemagne, les articles 726 et 1383 du Code de l'assurance impériale posent d'une façon très nette le principe du paiement par la poste obligatoire (1), quelle que soit la résidence du bénéficiaire. Il n'est pas sans intérêt de rappeler que dès la première application de l'assurance sociale obligatoire en Allemagne le législateur avait consacré cette règle (ci-dessus, page 34).

2^o D'autre part, les seuls arrérages des retraites, allocations et bonifications acquises sous le régime de la loi du 5 avril 1910 peuvent être remis postalement aux bénéficiaires par mandat-retraite, alors que la loi allemande utilise la poste pour le paiement des rentes de l'assurance-accidents, de l'assurance-invalidité-vieillesse et de l'assurance des survivants. La loi du 27 décembre 1911 sur l'assurance des employés conserve, dans ses §§ 313 et suivants, le principe en vigueur depuis 1884.

3^o En outre, et ceci est capital, tandis que le service rendu par la poste impériale allemande aux établissements d'assu-

(1) Ci-dessus pages 163 et 164.

rance sociale est *entièrement gratuit* et constitue pour l'Empire une forme de sa participation financière à l'assurance sociale, en France, au contraire, les caisses d'assurance doivent verser un droit de commission, réduit il est vrai ; mais encore tout paiement d'arrérages de rentes à domicile qui, en Allemagne, s'effectue en franchise, entraîne chez nous la perception d'une taxe de factage.

4^o Enfin, rien de semblable chez nous à l'organisation allemande du système des avances à la poste, du dépôt d'un fonds de roulement. Tout envoi de mandat-retraite donne lieu au versement immédiat des fonds correspondants, comme pour un mandat ordinaire. L'organisation un peu compliquée des règlements de compte avec les établissements d'assurance se trouve ainsi supprimée en France.

Si nous poussons plus loin notre analyse, nous relevons encore d'autres différences.

1^o Nous n'avons qu'un seul type de mandat-retraite, l'Allemagne a neuf modèles d'ordre de paiement postal pour l'assurance vieillesse-invalidité-survivants et trois modèles pour l'assurance-accidents, tous de couleur différente, sans compter les modèles de quittance ou d'ordre de suspension de paiement. Il est vrai qu'on peut se demander s'il est désirable de créer une semblable série de formules administratives entraînant un classement extrêmement méticuleux et une comptabilité rigoureuse, puisque c'est la base même des règlements de compte ultérieurs !

2^o Les ordres de paiement postaux sont établis par le comité directeur de l'établissement d'assurance, qui est en relation seulement avec la direction supérieure, mais non avec les bureaux de poste. De là, la nécessité de créer un organe centralisateur, le bureau des rentes, pour la vérification et l'enregistrement des mandats, la répartition des titres entre les bureaux de poste payeurs et le règlement des comptes avec les établissements d'assurance intéressés. En France, les unions d'assurance qui font usage du mandat-retraite sont en relation directe avec le bureau de poste pour l'exécution des

opérations nécessitées par le fonctionnement du nouveau service.

3° L'avis au destinataire est laissé en Allemagne aux soins du comité directeur de l'établissement d'assurance et distinct de l'ordre de paiement. En France, l'avis de mandat-retraite est annexé au titre et distribué par le bureau de poste destinataire du mandat.

4° En ce qui concerne le paiement, les règles contenues dans les instructions allemandes sont plus rigoureuses que les nôtres (certification de la signature, certification de l'existence du bénéficiaire, timbre officiel, etc.) (1). En France, le paiement s'effectue entre les mains du porteur de l'extrait d'inscription et sans justification d'identité. C'est là une simplification appréciable non seulement par rapport au système allemand, mais encore en tenant compte des règles du droit commun en usage pour le paiement des mandats ordinaires en France.

5° Enfin, l'arrêté interministériel ne renferme aucune disposition relative au paiement des rentes aux bénéficiaires résidant habituellement à l'étranger. La loi allemande et l'instruction de 1911 réglementent au contraire en détail ce point particulier.

On peut voir, par ces quelques comparaisons que le système français est loin d'être une imitation du système allemand. Ce dernier possède une originalité, un caractère propres. Il a été inspiré principalement par le souci de faciliter le paiement des rentes aux bénéficiaires, tandis qu'en France la création du mandat-retraite à tarif réduit a eu surtout pour but de permettre aux caisses d'assurances la réalisation d'une économie de frais d'administration.

Il semble dès lors que la création d'un mandat-retraite spécial ne réponde pas à un réel besoin. Il ne faut pas oublier qu'il existe dans le service postal intérieur, en France, six types divers de mandats, et que la collection vient de s'enrichir d'une nouvelle formule, celle du mandat-retraite.

(1) Ci-dessus page 184.

D'autre part, l'utilité du mandat-retraite pour les bénéficiaires ne paraît pas évidente. On se demande même si les retraités retireront quelques avantages de la réforme. Ceux d'entre eux qui sont le plus digne d'intérêt, à raison même de leur éloignement de tout organe de paiement, les retraités des localités rurales, devront, pour recevoir le paiement des arrérages de leurs rentes à domicile, verser le droit de commission de 10 centimes établi par la loi de finances de 1902. Encore, leur faudra-t-il attendre d'avoir reçu leur avis de mandat-retraite et s'astreindre à des échanges un peu compliqués avec le bureau qui les dessert.

En somme, il semble que la généralisation, pour le paiement des arrérages des rentes de la loi de 1910 dans tous les cas, de l'usage du mandat-carte ordinaire à domicile, suffirait à tous les besoins. Un tarif réduit aurait été appliqué aux mandats de l'espèce que les caisses auraient frappés d'un timbre spécial. L'émission de ces titres serait effectuée suivant les règles ordinaires applicables aux mandats-cartes déposés en nombre avec des bordereaux d'usage courant. On aurait édicté seulement quelques dispositions spéciales pour le paiement qui, avons nous dit, est soumis à des règles plus avantageuses. Point n'était besoin d'accroître encore la paperasserie !

Enfin, il peut paraître un peu surprenant que les mandats-retraite, créés principalement pour dégrever les frais d'administration des caisses d'assurance, sont précisément vendus auxdites caisses 0 fr. 60 le cent, alors que les formules de mandats-cartes ordinaires sont vendues au public 0 fr. 30 le cent et remises gratuitement aux receveurs des bureaux de bienfaisance ou d'assistance lorsqu'ils sont utilisés pour le paiement des allocations prévues par la loi du 14 juillet 1905 sur l'assistance aux vieillards (ci-dessus page 247). Il était donc possible de faire plus économiquement.

Nous croyons fermement que la pratique ne tardera pas à révéler les imperfections du système français. Mais, ira-t-on plus loin ? Se décidera-t-on à calquer encore une fois l'organisation allemande ? La nécessité ne nous en apparaît pas

comme immédiate. En tout cas, l'expérience de nos voisins d'outre-Rhin pourra être d'un utile exemple.

En définitive, le rôle de l'Administration des Postes en matière d'assurance sociale est loin d'atteindre chez nous l'importance et le développement que lui ont donnés, en Allemagne, une pratique éprouvée et une législation embrassant un nombre considérable d'assurés. Remplissant une simple fonction d'intermédiaire dans l'assurance sociale facultative pour les dépôts et retraits des sociétés de secours mutuels à la Caisse des dépôts et consignations et pour les opérations effectuées aux caisses nationales de vieillesse, d'assurances-décès et d'assurances-accidents, la Poste française ne paraît être appelée à jouer un rôle vraiment intéressant et utile que dans l'application de la loi sur les retraites ouvrières et paysannes. Vente de timbres-retraite, perception des cotisations par la Caisse nationale d'épargne, paiement des arrérages, telles sont les branches d'une activité naissante, mais qui se développera en se perfectionnant au fur et à mesure que la nouvelle loi entrera dans les mœurs.

Deux réformes s'imposent à notre avis, dès maintenant, parce que la Poste, dont les attributions sont de plus en plus étendues, a besoin de choses simples. C'est, d'une part, la simplification du système des timbres-retraite, imitation défecueuse de la législation allemande. Il y a trop de catégories et de types de timbres. Les Allemands ont 16 types; nous en possédons 37. Cette diversité de figurines complique inutilement la comptabilité des guichets postaux déjà suffisamment encombrés et déroute les assurés, qui s'épouvantent à la pensée de transformer leur carte annuelle en véritable mosaïque.

Enfin, il serait bon d'envisager sans plus tarder une organisation plus expéditive et moins onéreuse que celle du « mandat vert ».

Nous espérons que l'Administration des postes aidera d'une manière plus efficace à l'application des lois d'assurance sociale.

Déjà, du reste, en matière de prévoyance sociale, les résultats du concours prêté par la Poste sont bien plus satisfaisants à tous les points de vue,

DEUXIÈME PARTIE

Prévoyance Sociale

Si l'Assurance sociale, dont nous venons d'examiner les modalités et d'étudier en détail certaines particularités de mécanisme, protège le travailleur contre des risques définis, maladies, accidents, vieillesse, invalidité, décès, chômage, la Prévoyance sociale, avons-nous dit au début de cette étude, a pour but essentiel de garantir contre le risque social le plus général, auquel tous les autres se ramènent : la misère.

La forme concrète de la prévoyance sociale est par excellence l'organisation de ces banques populaires dont l'institution s'est généralisée dans tous les pays et qu'on nomme caisses d'épargne.

L'utilité sociale de l'épargne, ses effets moralisateurs, ses résultats bienfaisants au point de vue économique n'ont plus besoin d'être démontrés. Ce qui importe ici, c'est de distinguer, suivant l'origine des fonds, l'épargne du riche et l'épargne de la classe ouvrière.

Le riche trouve aisément à placer sa fortune : achats de terres, propriétés bâties, prêts hypothécaires, valeurs mobilières, dépôts en banque, etc... Aussi, peut-on sans trop d'inconvénients « laisser à elle-même l'épargne du riche. »

Il n'en est pas de même de l'épargne populaire, dont la société doit au contraire prendre souci. Les gros placements ne sont pas à la portée des petites bourses. L'ouvrier, l'em-

ployé sont tentés de dissiper les sommes trop faibles pour être destinées à un placement définitif.

De là, la nécessité des caisses d'épargne. Ce sont des institutions qui reçoivent en dépôt les petites économies, les font fructifier et les restituent à la demande des déposants avec les intérêts accumulés.

Développer le sentiment de la prévoyance dans les classes laborieuses, stimuler l'économie par l'appât d'un intérêt rémunérateur, permettre la constitution facile de petites réserves pour les mauvais jours et atténuer ainsi les charges sociales de l'assistance, intéresser les déposants à la stabilité des institutions et à la bonne gestion des affaires de l'État, augmenter la richesse nationale par le drainage de capitaux minimes, qui, isolés, resteraient improductifs, tels sont les avantages et la raison d'être des caisses d'épargne.

Ces institutions ne se sont pas développées de la même manière et ne sont pas organisées sur les mêmes bases en France et en Allemagne. Les caisses d'épargne françaises sont réglées d'après un type à peu près uniforme et l'emploi de leurs fonds est limité et très rigoureusement réglementé. Les caisses d'épargne allemandes, au contraire, présentent une organisation très diversifiée et jouissent d'une très grande liberté dans l'utilisation des sommes déposées.

De plus, — et ce point est pour nous capital, — la Poste joue un rôle essentiel dans l'épargne française, alors qu'en Allemagne, pour des raisons très intéressantes à examiner, elle a été tenue à l'écart de cette branche d'activité.

CHAPITRE PREMIER

L'épargne en France. — Les caisses ordinaires et la loi du 20 juillet 1893 (1). — La Caisse nationale d'épargne. — Son histoire, son caractère. — Avantages présentés par l'Administration des Postes en cette matière.

La première idée des caisses d'épargne semble devoir être attribuée à un certain Hugues Delestre, lieutenant civil au siège royal de Langres, qui préconisait, dans un ouvrage sur les monts de piété, paru en 1611, un système combinant le prêt sur gages avec les dépôts d'épargne. En fait, la première caisse d'épargne paraît avoir été fondée, en 1778, dans la ville libre de Hambourg (2). Il en existe une à Berne en 1786 pour les domestiques, une à Coire en 1790, une à Kiel en 1796, et, à

(1) *BIBLIOGRAPHIE.* — P. Jacotey, *Traité de législation et d'exploitation postales*, p. 721 et s. — Berthélemy, *Traité élémentaire de droit administratif*, 4^e édit., p. 781 et s. — Cauwès, *Cours d'économie politique*, 3^e édit., 1893, t. III, p. 571 et s. — Rostand, *La réforme des caisses d'épargne*, 2 vol., 1901. — Lepelletier, *Les caisses d'épargne*, 1911. — P. Pic, *Traité élémentaire de législation industrielle*, 4^e édit., p. 1106 et s., 1142 et s. — A. Weber, *Introduction à l'étude de la prévoyance. — Instruction générale sur le service de la Caisse nationale d'épargne. — Rapport au Président de la République sur les opérations des caisses d'épargne en 1910. — Rapport au Président de la République sur les opérations de la Caisse nationale d'épargne en 1911.*

(1) Cf. Lepelletier, *op. cit.*, p. 7, 19 et s. — Jacotey, *op. cit.*, p. 722.

partir de cette date, le développement des caisses d'épargne se poursuit graduellement en Suisse et en Allemagne.

En Angleterre, la fondation, à Tottenham, en 1798, d'une caisse pour l'épargne des enfants pauvres donna naissance, en 1804, à la première caisse d'épargne; ces institutions se multiplièrent par la suite dans ce pays avec une telle rapidité que le législateur dut les réglementer en 1817.

En France, par la loi du 19 mars 1793 (art. 13), la Convention nationale décida de créer un établissement public qui serait appelé *Caisse nationale de prévoyance*, « pour aider aux vues prévoyantes des citoyens qui voudraient se préparer des ressources à quelque époque que ce soit. » Les événements ne permirent pas de donner suite à cette proposition. On ne peut considérer comme une caisse d'épargne véritable la Caisse de placement et d'épargne, dont l'autorisation était prévue dans les statuts de la Banque de France en l'an VIII. En définitive, c'est à l'initiative de Jacques Laffite, Benjamin Delessert et de La Rochefoucauld qu'est due la création à Paris, en 1818, de la première caisse d'épargne. A cette époque, les institutions de l'espèce étaient déjà florissantes dans les autres pays.

L'exemple de la capitale fut bientôt suivi par d'autres grandes villes : Bordeaux, Metz, Rouen, Marseille, Nantes, Troyes, Brest, etc.

Les statuts de la caisse d'épargne de Paris disposaient que les fonds versés seraient employés en rentes sur l'État, mais des emplois différents étaient prévus par les autres caisses.

En 1829, les caisses d'épargne, au nombre de onze, fondées par des particuliers ou des municipalités, sollicitent et obtiennent l'autorisation de verser leurs fonds en compte courant au Trésor, moyennant un intérêt qu'une ordonnance du 3 juin, sanctionnée par la loi de finances du 20 août, fixe provisoirement à 4 0/0.

Jusque là, les caisses d'épargne se constituent suivant des modes différents, et les caractères juridiques de ces institutions ne sont pas encore bien déterminés.

La loi du 5 juin 1835, véritable charte organique des caisses

d'épargne, en fait des établissements d'utilité publique, exige pour leur création une ordonnance royale rendue dans la forme des règlements d'administration publique, leur permet de recevoir des dons et legs, prescrit la délivrance d'un livret à chaque déposant, organise le transfert des fonds d'une caisse à une autre, exempte du timbre les registres et livrets à l'usage des caisses d'épargne et prescrit enfin la distribution aux Chambres d'un rapport annuel sur les opérations effectuées. Ces dispositions forment encore la base de la législation actuelle.

Le nombre des caisses avait considérablement augmenté ; il en existait 227 en 1836 et ces caisses avaient usé largement de la faculté de verser leurs fonds en compte courant au Trésor. En 1836, les fonds versés s'élevaient à 96.576.851 fr. Le Trésor se trouvait ainsi chargé de payer l'intérêt de capitaux considérables, dont il ne trouvait pas toujours un emploi utile et productif. Aussi, la loi du 21 mars 1837 chargea-t-elle la Caisse des dépôts et consignations de recevoir et d'administrer, sous la garantie de l'État, les fonds des caisses d'épargne et de les faire valoir en les plaçant soit en rentes, soit en compte courant, soit en bons du Trésor à échéance fixe. Le taux de l'intérêt alloué à la Caisse des dépôts était, dans les deux derniers cas, de 4 0/0 l'an. Les caisses d'épargne continuaient à recevoir un intérêt de 4 0/0.

Trois ans après, en 1840, on comptait 278 caisses ; à la veille de la Révolution de février 1848, les dépôts s'élevaient à 735.841, représentant un capital de 381.116.966 francs, réparti entre 345 caisses.

Après un arrêt provoqué par la crise de 1848, le mouvement reprit son essor et, au commencement de 1870, on comptait 489 caisses et 642 succursales, avec 2.079.141 livrets et un solde de 720 millions. La guerre de 1870 amena une nouvelle diminution du nombre de livrets et du chiffre des dépôts. Mais, en 1874, les progrès recommencèrent, et, à la fin de 1878, il y avait en France 526 caisses, avec 3.173.721 livrets et un solde dû de plus de 1 milliard (1.016.166.402 fr. 87).

Nous n'en étions pas moins en état d'infériorité vis-à-vis des

pays étrangers. Tandis qu'on comptait 1 déposant pour 3 habitant en Saxe, 6 en Danemark, 13 en Russie, la France n'avait qu'un déposant pour 16,4 habitants.

Sans aucun doute, les caisses d'épargne françaises n'étaient pas assez nombreuses. Si l'on tient compte qu'en 1878, sur 36,000 communes, 1,320 seulement étaient pourvues d'une caisse ou d'une succursale, que ces caisses ne fonctionnaient le plus souvent qu'un jour ou deux par semaine et pendant quelques heures, qu'un chef-lieu de département, 16 chefs-lieux d'arrondissement, 2,147 chefs-lieux de canton n'avaient ni caisse, ni succursale, on comprendra sans peine que le réseau d'épargne existant ne répondit que d'une manière imparfaite aux besoins de la population, particulièrement de la population rurale, obligée, pour profiter de l'épargne, à des déplacements longs et coûteux.

En vue d'étendre leur champ d'action, quelques caisses avaient organisé des succursales. La caisse de Marseille d'abord, puis la caisse de Paris usèrent largement de ce moyen. Le gouvernement lui-même invita les fonctionnaires à favoriser le développement de ces institutions (circulaire du ministre du commerce du 12 janvier 1861) ; mais le nombre des succursales restait insuffisant. Dans les années 1853, 1864, 1869 et 1870, une série de pétitions adressées au Sénat demandaient soit des modifications au mode d'administration des caisses, soit la participation des receveurs des postes et des percepteurs aux opérations, soit la création d'une caisse dans chaque commune ou dans chaque perception, soit enfin la remise à l'administration des postes de la gestion des caisses d'épargne. « Toutes ces pétitions, écrit M. Jacotey, tendaient « au même but : multiplier les bureaux ouverts au public, « afin de faire pénétrer l'influence des établissements d'épargne « dans les campagnes où elles étaient encore peu connues » (1).

Le ministre des finances et le ministre des travaux publics

(1) P. Jacotey, *op. cit.*, p. 724.

présentèrent à la suite de ces pétitions un rapport à l'Empereur, une commission fut nommée qui rédigea, en 1869, un projet de loi supprimant la limite de 300 francs pour les versements hebdomadaires, chargeant les percepteurs et les receveurs des postes, dans les localités où il n'existait ni caisse ni succursale, de recevoir les versements et d'effectuer les remboursements pour le compte des caisses d'épargne, moyennant une commission de 50 centimes par 1.000 francs, à prélever sur l'intérêt servi aux fonds des caisses d'épargne par la Caisse des dépôts et consignations.

Les événements de 1870 empêchèrent le projet d'aboutir (1).

Au lendemain de la guerre, on vit surgir des projets de réglementation nouvelle, dont l'un, dû à l'initiative de MM. Henry Fournier, Talon et de Chabaud-Latour, avait pour but de refondre complètement la législation en vigueur. Ce texte renfermait, entre autres dispositions, le concours des percepteurs et des receveurs des postes aux opérations de caisses d'épargne, le relèvement à 4 1/2 0/0 du taux de l'intérêt bonifié par la Caisse des dépôts et consignations aux caisses d'épargne, le droit pour la femme mariée de faire des versements et des retraits sans le concours de son mari, le droit pour le mineur de dix-huit ans de retirer les sommes par lui déposées, la faculté pour chaque déposant d'élever le crédit de son compte à 3.000 francs en un ou plusieurs versements, la clause de sauvegarde, etc.

L'article relatif à la participation des receveurs des postes et des percepteurs fut adopté, mais l'ensemble du projet fut repoussé par l'Assemblée Nationale. Les auteurs retirèrent leur proposition, sur l'assurance qui leur fût donnée par le ministre des finances, M. Léon Say, que les caisses d'épargne seraient autorisées par un décret à réclamer le concours des percepteurs et des receveurs des postes.

Ce décret fût rendu le 23 août 1875. D'après ce texte, les percepteurs et les receveurs des postes pouvaient, sur l'avis con-

(1) *Répertoire de droit administratif* Béquet, t. IV, p. 40, article de M. Paul Viollet sur les caisses d'épargne.

forme du ministre du commerce, être autorisés par le ministre des finances à recevoir les versements et à effectuer les remboursements pour le compte des caisses d'épargne de leur département qui en faisaient la demande. Les caisses d'épargne accordèrent, pour chacun des versements et remboursements ainsi effectués, une rémunération de 40 centimes. Aux termes de l'article 7 du décret, les receveurs des finances étaient déclarés responsables, vis à vis des caisses, de la gestion des percepteurs, et le Trésor assumait la même responsabilité à l'égard des opérations effectuées par les receveurs des postes. Les quittances des sommes déposées aux caisses d'épargne et les quittances des sommes remboursées aux déposants étaient exemptes du timbre.

L'exécution du nouveau service fut, en outre, réglementée par deux arrêtés du 23 août 1875, l'un concernant les percepteurs, l'autre les receveurs des postes, et par deux instructions émises l'une de la comptabilité publique, l'autre de l'administration des postes (1).

Quel fut le résultat de cette intervention des comptables de l'Etat ? Si le nombre des autorisations accordées sur la demande des caisses d'épargne est assez important, il n'en est pas de même pour celui des opérations faites par les comptables du Trésor pour le compte de ces établissements.

En 1880, les 530 percepteurs et les 145 receveurs des postes autorisés à prêter leur concours dans 73 départements avaient effectué les opérations suivantes :

Percepteurs	{ Versements	29.952 pour	4.222.763 fr. 37
	{ Remboursements..	5.548 —	1.416.980 fr. 22
Receveurs des postes	{ Versements	6.213 —	761.173 fr. 56
	{ Remboursements..	1.593 —	383.644 fr. 35

En 1880, sur 460 percepteurs commissionnés par 67 caisses

(1) *Bulletin mensuel des Postes et des Télégraphes*, n° 78 suppl., sept. 1875, instr. n° 171, p. 343 et s.

d'épargne, 39 n'ont fait aucune opération, 407 ont participé aux opérations d'épargne dans la proportion suivante : (1)

Livrets ouverts.....	8.481	soit 1.83 0/0
Nombre de versements.....	48.773	— 1.29 —
Montant des versements	10.411.866 fr. 33	— 1.48 —
Nombre des remboursements.	22.466	— 1.07 —
Montant des remboursements.	7.660.541 fr. 14	— 1.15 —

On fut ainsi amené à reconnaître que l'organisation des caisses restait très imparfaite et que, malgré les dispositions du décret de 1875, les caisses n'étaient pas suffisamment rapprochées des déposants.

Ce fut surtout pour obvier à ces inconvénients que fut créée, en 1881, la Caisse d'épargne postale, que l'Angleterre en 1861, le Canada en 1866, l'Italie en 1874, le Japon en 1875, la Roumanie en 1880 avaient déjà organisée.

Une proposition tendant à la création d'une caisse postale fut déposée, le 7 Mai 1878, par M. A. Legrand sur le bureau de la Chambre et renvoyée par celle-ci à l'examen du Conseil d'État. Ce dernier était en même temps saisi d'un projet de M. Cochery, alors ministre des postes. Les deux projets furent fondus en un seul, qui fut soumis à la Chambre le 17 janvier 1880 et voté par elle en juillet. Le Sénat accepta avec quelques modifications, le 29 mai 1881, les dispositions adoptées par la Chambre et, le 5 avril, le texte définitif était voté. La nouvelle loi fut promulguée le 9 avril 1881.

Un décret portant règlement d'administration publique, en date du 31 août 1881, détermine le mode de gestion, de comptabilité et de contrôle de la Caisse postale, qui a commencé à fonctionner le 1^{er} janvier 1882.

L'article 39 du décret dispose « qu'à partir du jour où la loi
« du 9 avril 1881 et le présent règlement seront appliqués à
« un bureau de poste, ce bureau cessera de prêter aux caisses
« d'épargne privées le concours qui leur avait été accordé par

(1) *Rapport au Président de la République sur les opérations des caisses d'épargne pour 1888 (Journal officiel, 12 mai 1890).*

« le décret du 23 août 1875. » Quant aux [percepteurs, bien que les dispositions du décret de 1875 restent encore en vigueur en ce qui les concerne, le nombre de ces comptables qui prêtent leur concours aux caisses d'épargne se resserre sensiblement d'année en année. De 503 en 1882, il est descendu à 444 l'année suivante, pour tomber à 44 en 1909 et à 12 en 1910. Le ministère des finances a d'ailleurs décidé de ne plus accorder de nouvelles autorisations et de supprimer progressivement la participation des concours existants (1).

Quels sont les avantages que présente au point de vue de l'épargne l'institution d'une caisse postale ? M. Léon Say, rappelant une expression très heureuse de M. Luzzati, les résumait en ces termes : « Joignant à l'universalité du livret *l'omniprésence* du bureau de recette, la caisse postale donne à l'épargne le maximum de sécurité et le maximum de mobilité. » (2)

D'une part, en effet, l'Administration des postes étend son action sur tout le territoire et se trouve ainsi à la portée des déposants. Par ses 14,000 bureaux, elle forme un réseau d'épargne bien supérieur à celui des 550 caisses privées existant en 1910 avec 1718 succursales. Par son armée de facteurs, grâce auxquels chaque point du territoire, le village le plus reculé comme la demeure la plus obscure, se trouve visité, elle permet une diffusion excellente de l'épargne, elle offre pour les opérations des commodités que les caisses privées ne peuvent atteindre. « Il sera possible désormais, écrivait le rapporteur « de la Commission d'initiative de la Chambre, d'aller chercher l'épargne de l'ouvrier et du paysan jusque dans les « hameaux les plus reculés, d'aller la saisir en quelque sorte « entre les mains de celui qui hésiterait entre une dépense « inutile et un placement profitable. »

D'autre part, la Poste est une administration unique de telle

(1) *Rapport au Président de la République pour l'année 1910*, p. 4.

(2) Léon Say. *Le socialisme d'État*, p. 165.

sorté qu'un dépôt fait dans un bureau quelconque peut être retiré dans tout autre bureau. « Le livret de la caisse d'épargne postale est en quelque sorte *nationalisé*, comme disait M. de Malarce, en ce sens que le déposant peut opérer son « transfert en tous lieux et qu'il est partout suivi par sa « caisse ». Ce caractère d'universalité ne se rencontre pas avec les caisses locales qui ne connaissent que leurs déposants ; si ceux-ci veulent s'éloigner du rayon d'action de leur caisse, ils doivent, pour conserver la disponibilité de leurs fonds, les faire transférer à une autre caisse.

« La Caisse d'épargne postale — on ne saurait trop pénétrer « de cette idée les agents — est une institution nationale, « administrée directement par l'État, et jouissant de sa garan- « tie pour toutes ses opérations. Le livret qu'elle donne est « valable pour les 6,000 bureaux de poste de France « ouverts tous les jours, pendant la durée des opérations « postales, où l'on peut opérer ses versements et ses retraits « de fonds sans avoir besoin de recourir aux formalités si « longues et si fastidieuses du transfert. »

« Pour beaucoup de déposants, ces avantages, que ne pour- « raient offrir les caisses privées, seront un motif puissant de « donner la préférence à la Caisse postale. Elle s'adresse « directement, en effet, aux voyageurs de commerce, aux mi- « litaires, aux fonctionnaires de tous ordres, aux employés de « chemins de fer, aux ouvriers nomades, si nombreux en « France, à toutes les personnes enfin qui se déplacent fré- « quemment pour leur santé ou pour leurs affaires. Toutes, « lorsqu'elles en connaîtront l'importance et l'utilité, vou- « dront grossir la clientèle de cette nouvelle caisse de l'État « qui donne à ses déposants, en même temps que des facilités « incomparables, la sécurité la plus absolue. » (1)

On ne saurait mieux mettre en relief les avantages de l'insti-
tution nouvelle:

(1) Circulaire de M. Cochery, ministre des postes et des télégra-
phes, aux directeurs départementaux, en date du 7 juin 1882.

La Caisse d'épargne postale vécut ainsi pendant plusieurs années à côté des caisses ordinaires et sans rapports légaux avec elle. « Mais on ne tarda pas à reconnaître que des organisations présentant une telle analogie, tant par le but que par les moyens d'action, ne pouvaient rester étrangères les unes aux autres. Des rapports obligés naquirent entre elles, et il devint nécessaire de coordonner les dispositions successivement appliqués à l'une et à l'autre. » (1)

D'un autre côté, l'idée se faisait jour que ce système « d'adduction forcée des capitaux épargnés à la dette de l'État » présentait des dangers aux périodes de crise et empêchait les caisses privées de concourir, avec l'argent de leurs dépôts, à la prospérité économique du pays.

De ces considérations naquit une campagne très vive, surtout sur le second point, et dont le président de la Caisse d'épargne de Marseille, M. Eugène Rostand, fut un des plus ardents promoteurs. Plusieurs projets de lois virent le jour. L'un d'eux (proposition Hubbard), déposé sur le bureau de la Chambre le 14 décembre 1889, laissait aux caisses d'épargne une liberté complète pour l'emploi de leurs fonds. Un autre, plus modeste (projet gouvernemental Roche-Rouvier), en date du 20 mai 1890, accordait à la Caisse des dépôts et consignations la faculté d'employer les fonds en obligations des départements, des communes ou des chambres de commerce et édictait la constitution d'un fonds de réserve.

De ces deux textes la commission parlementaire tira un projet unique, sur lequel la discussion s'engagea en mai 1892. Le texte ne fut adopté en première lecture par la Chambre que les 10 et 11 mars 1893 (2). Au Sénat, le projet séjourna jusqu'au 18 mai 1894 et ce n'est qu'en juillet 1895 que le texte définitif sortit des délibérations de la Chambre. La loi, promulguée le 20 juillet 1895, constitue aujourd'hui en France la

(1) A. Veber, *Introduction à l'étude de la Prévoyance*, p. 415.

(2) Pendant ce temps, le taux de l'intérêt bonifié par la Caisse des dépôts et consignations aux caisses d'épargne était abaissé à 3.50 0/0 (loi du 26 décembre 1892).

charte fondamentale du régime des caisses d'épargne ordinaires.

Avant de passer à l'étude de l'organisation de la Caisse nationale d'épargne, nous examinerons brièvement les dispositions principales de la loi de 1895 et les résultats qu'elle a produits.

Les caisses d'épargne sont des établissements d'utilité publique créés par un décret rendu en Conseil d'État (loi du 5 juin 1835). La forme de société anonyme, que la caisse d'épargne de Paris avait adoptée, n'est plus admise. Tantôt les caisses sont instituées comme établissements publics indépendants, tantôt elles sont placées sous le patronage et le contrôle des conseils municipaux qui les ont fondées. Sur les 550 caisses existantes en 1910, 391 (71,09 0/0) appartenaient à cette deuxième catégorie, 126 (22,97 0/0) étaient complètement autonomes, 33 (6 0/0) jouissaient vis-à-vis des conseils municipaux d'une indépendance relative.

Les caisses d'épargne peuvent créer des succursales à volonté : il existait 1718 succursales, plus 52 bureaux auxiliaires, en 1910.

Une restriction à la liberté de création des caisses ou des succursales est apportée par l'article 22 de la loi de 1895, complété par la loi du 22 juillet 1912, en vue de renfermer les caisses dans leur circonscription naturelle, d'éviter les conflits qui auraient pour résultat de dénaturer complètement le caractère des caisses d'épargne et « de les faire apparaître au public comme des banques en concurrence entre elles, pour l'ouverture de guichets nouveaux ».

L'existence d'une caisse et d'une succursale dans une commune fait obstacle à l'ouverture dans cette même commune d'une autre caisse d'épargne et d'une succursale d'une autre caisse. Quand il existe plusieurs caisses d'épargne dans un même arrondissement, chaque caisse n'est admise à instituer directement des succursales que dans son canton, la création des succursales dans les autres cantons de l'arrondissement étant subordonnée à l'assentiment écrit préalable des autres caisses d'épargne de l'arrondissement.

L'administration des caisses d'épargne varie suivant le type adopté. Pour les caisses fondées par les conseils municipaux (ce sont les plus nombreuses), les organes d'administration sont le *conseil des directeurs* (15 au minimum) nommés par le conseil municipal et chargés de statuer sur toutes les mesures à prendre dans l'intérêt des caisses, les *employés rétribués* nommés par le conseil des directeurs, notamment les caissiers ou sous-caissiers astreints à fournir un cautionnement (voir le décret du 15 avril 1852).

Ainsi constituées, les caisses d'épargne reçoivent des dépôts, effectuent des remboursements, opèrent des achats de rentes pour le compte des déposants et servent d'intermédiaires entre ces derniers et la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse.

a) Les *dépôts* peuvent être effectués par toute personne, même par les mineurs sans le concours de leur représentant légal, ou par les femmes mariées non assistées de leur mari ou par des tiers. Les versements sont inscrits sur un livret nominatif. Aux termes de l'article 18 de la loi de 1893, nul ne peut être en même temps titulaire d'un livret soit de la Caisse nationale d'épargne, soit des caisses d'épargne ordinaires, sous peine de perdre l'intérêt de la totalité des sommes déposées (cf. article 13, loi du 9 avril 1881).

Sans cette disposition, la limitation du montant des dépôts serait restée lettre morte. Si, en effet, un versement ne peut être inférieur à un franc, le compte ouvert à chaque déposant ne peut dépasser le chiffre de 1.500 francs (art. 4). Ce maximum est inspiré par la crainte des remboursements en masse. Si le titulaire d'un compte dépassant 1.500 francs ne réduit pas son crédit par un remboursement, il lui est acheté d'office et sans frais 20 francs de rente sur l'État. Le montant total des versements opérés du 1^{er} janvier au 31 décembre ne pourra dépasser 1.500 francs.

Exceptionnellement, pour les sociétés de secours mutuels et pour les institutions spécialement autorisées à déposer aux caisses d'épargne ordinaires, le maximum des dépôts peut s'élever à 15.000 francs (art. 4, dernier alinéa).

L'intérêt des sommes déposées court du 1^{er} ou du 16 de chaque mois qui suit le jour du versement, il cesse de courir à dater du 1^{er} ou du 16 qui précède le jour du remboursement.

Le taux de l'intérêt servi aux déposants par les caisses d'épargne dépend du taux d'intérêt servi à celles-ci par la Caisse des dépôts et consignations, et sur lequel les caisses doivent prélever une retenue leur permettant de faire face à leurs frais de loyer et d'administration et à l'établissement d'une réserve. Ce prélèvement doit être de 0 fr. 25 0/0 au moins, sans pouvoir dépasser 0 fr. 50 0/0 sur l'ensemble des comptes des déposants (art. 8).

b) Les sommes portées au crédit d'un titulaire de livret peuvent toujours faire l'objet d'un *remboursement total ou partiel*. Les mineurs de seize ans, sans l'intervention de leur représentant légal, la femme mariée, sans l'assistance de son mari, pourvu que la demande de livret ait été faite dans ces conditions, peuvent effectuer eux-mêmes des retraits, sauf opposition du représentant légal ou du mari (art. 16).

Le conseil d'administration des caisses d'épargne peut rembourser à vue les fonds déposés, mais les remboursements ne sont exigibles que dans un délai de quinze jours. Toutefois, pour mettre les caisses à l'abri des risques qu'elles pourraient courir en cas de panique et de demandes trop nombreuses de remboursements, l'article 8 ajoute qu'en cas de force majeure, un décret rendu sur la proposition des ministres des finances et du commerce, le Conseil d'État entendu, peut limiter les remboursements à la somme de cinquante francs par quinzaine et par déposant. C'est ce que l'on a appelé la *clause de sauvegarde*.

c). Les caisses d'épargne ordinaires peuvent *acheter des titres de rente* de la Dette publique, soit sur la demande des intéressés, soit d'office. Dans le premier cas, l'opération, constituant un véritable remboursement, est soumise aux mêmes conditions de capacité que les remboursements ordinaires. Le crédit du compte doit être suffisant pour acheter 10 francs de rente. Les achats se font par l'intermédiaire de la Caisse des dépôts et consignations.

Quant aux achats d'office, ils ont lieu quand un compte dépasse le maximum légal de 4.500 francs.

Les acquisitions de rente s'opèrent au cours du jour et sans frais, à l'exception des frais de timbre.

Enfin, les caisses d'épargne peuvent, en qualité de mandataires de leurs propres déposants, prêter leur concours pour verser à la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse les sommes qui leur ont été confiées.

Tout déposant peut faire *transférer* ses fonds d'une caisse à une autre (art. 8, loi du 5 juin 1835).

Les comptes qui n'ont fait l'objet d'aucune opération pendant trente ans sont atteints par la prescription.

Comment sont gérés les fonds des caisses d'épargne ?

La loi du 20 juillet 1895 a consacré, à ce point de vue, qui est capital, un système mixte entre le système libéral, dans lequel les caisses peuvent placer *librement* leurs fonds sous réserve d'un certain pouvoir de contrôle exercé par l'administration (Autriche, Italie), et le système *étatiste*, qui fait aux caisses d'épargne l'obligation de verser dans une caisse d'État les dépôts qui leur sont confiés. Jusqu'en 1895, comme nous l'avons vu, le placement des fonds de la Caisse des dépôts ne pouvait s'effectuer qu'en rentes, en bons du Trésor et en compte courant avec le Trésor jusqu'à concurrence de 100 millions.

La loi de 1895 autorise le placement des fonds versés à la Caisse des dépôts et consignations :

1^o En valeurs de l'État ou garanties par l'État ;

2^o En obligations négociables et entièrement libérées des départements, des communes, des chambres de commerce, en obligations foncières ou communales du Crédit Foncier.

Les sommes non employées ne peuvent excéder 10 0/0 du montant des dépôts au 1^{er} janvier. Elles sont placées en compte courant du Trésor, avec intérêts, ou déposées à la Banque de France.

Le taux d'intérêt servi par la Caisse des dépôts aux caisses d'épargne est actuellement de 3,25 0/0. Il est déterminé en tenant compte du revenu des valeurs en portefeuille et du

compte courant avec le Trésor représentant les fonds provenant des caisses d'épargne (art. 5).

La Caisse des dépôts gère enfin un *fonds de réserve et de garantie* constitué par elle et qui ne pourra pas dépasser 10 0/0 des dépôts. Ce fonds se compose du fonds de réserve existant en 1895, de la retenue de 0.25 0/0 du fonds total des caisses, des intérêts et primes d'amortissement provenant de ce fonds lui-même, des retenues d'intérêts imposés aux titulaires de plusieurs livrets (art. 6).

Le fonds de réserve et de garantie est destinée à faire face aux pertes résultant soit de la différence d'intérêts, soit d'opérations ayant pour but d'assurer le service des remboursements, aux pertes provenant de la gestion, aux frais de contrôle des agents des finances.

Les frais d'administration des caisses sont couverts par la retenue de 0 fr. 25 à 0 fr. 50 0/0 sur l'intérêt servi par la Caisse des dépôts et par les subventions des conseils municipaux.

Quant à la fortune personnelle (dons et legs, subventions départementales et communales, économies réalisées sur la différence entre l'intérêt servi par la Caisse des dépôts et l'intérêt remis aux déposants, etc...), les caisses jouissent d'une assez grande latitude. Elles peuvent (art. 10) placer leurs fonds 1° en toutes valeurs que la Caisse des dépôts est autorisée à accepter; 2° en valeurs locales (bons de monts de piété et autres établissements d'utilité publique, prêts aux coopératives de crédit, construction d'habitations à bon marché ou avances aux sociétés de construction) jusqu'à concurrence de la totalité de leurs revenus ou du cinquième de leur capital.

Le contrôle de l'État sur les caisses d'épargne s'exerce par les receveurs particuliers des finances, les trésoriers-payeurs généraux et les inspecteurs des finances, et par la transmission des rapports de vérification de ces fonctionnaires au ministère du travail et de la prévoyance sociale, qui édicte les prescriptions nécessaires et peut même révoquer l'autorisation de fonctionnement.

Une Commission supérieure des Caisses d'épargne, instituée

par la loi de 1895 (art. 11), fonctionne auprès du ministère du travail « pour donner son avis sur les questions concernant les caisses d'épargne ordinaires ou postales ».

Telles sont les dispositions essentielles de la loi de 1895. Nous verrons que des règles analogues régissent la Caisse nationale d'épargne.

Au 31 décembre 1910 (1), il existait 8.247.103 déposants dont 4.190.261 du sexe masculin, 4.056.842 du sexe féminin et 35.763 sociétés et associations. Le solde créditeur s'élevait à 3.933.352.172 fr. 59.

D'autre part, les caisses d'épargne en activité avaient en en dépôt 54,740 inscriptions représentant 1.624.029 francs de de rente et appartenant à 30.657 déposants.

La moyenne du crédit par livret était de 472 fr. 87, le nombre des déposants par mille habitants de 211 et la moyenne générale par habitant de 100,20.

Parmi les valeurs en portefeuille détenues par la Caisse des dépôts et consignations pour le compte des caisses d'épargne (134.897.196 fr. 39), il y avait 70.671.495 francs de rente 3 0/0 et 48.332.970 francs de rente 3 0/0 amortissable.

Le fonds de réserve et de garantie s'élevait à la somme de 262.308.187 fr. 26 et la fortune personnelle des caisses à 192.389.819 fr. 84, déduction faite des frais d'administration (9.575.562 fr. 67),

Durant l'année 1910, il a été effectué :

	NOMBRE	MONTANT
Versements	4.182.542	867.466.813 fr. 99
Remboursements	3.394.913	860.377.123 fr. 63
Achats de rentes d'office . .	3.070	2.012.921 fr. 75
Achats de rentes à la deman- de du déposant	16.064	19.165.906 fr. 41

On peut voir par ces quelques chiffres l'importance, du reste

(1) *Rapport... Journal Officiel* du 5 août 1912.

croissante, que prennent les opérations faites aux caisses d'épargne ordinaires dans notre pays. On a fait remarquer surtout l'énormité du solde créditeur dû par l'État aux déposants et le peu de place que tiennent jusqu'à présent, dans le portefeuille des caisses, les valeurs autres que les valeurs d'État ou garanties par lui. (1)

La critique s'adresse d'ailleurs avec la même vigueur (2) à la Caisse nationale d'épargne, dont nous allons maintenant examiner l'organisation générale et le fonctionnement.

(1) F. Lepelletier. *Les caisses d'épargne*, p. 85 et s.

(2) Ci-dessous chapitre III.

CHAPITRE II

Organisation et fonctionnement de la Caisse nationale d'épargne.

A. CONSTITUTION. — Aux termes de l'article premier, § 1, de la loi du 9 août 1881, « il est institué une caisse d'épargne « publique sous la garantie de l'État ; elle est placée sous l'autorité du Ministre des Postes et Télégraphes et prend le nom « de caisse d'épargne postale ». (1)

Son siège est Paris (2) (article premier, décret du 31 août 1881). L'Administration des postes et des télégraphes représente l'État dans ses rapports avec les déposants (article premier, § 4, loi de 1881).

B. ADMINISTRATION. — Ainsi, le législateur faisait d'un grand service public un collecteur d'épargne. Cette nouvelle tâche, pour laquelle l'administration postale offre des facilités incomparables, devait nécessiter la création d'un service nouveau pour la direction et le contrôle des opérations effectuées

(1) La Caisse d'épargne postale est aujourd'hui officiellement désignée par l'expression « Caisse nationale d'épargne ». Ce nouveau titre se trouve pour la première fois dans l'article 3 de la loi du 3 août 1882, tendant à créer des timbres spéciaux pour la constatation des versements sur les livrets de la Caisse d'épargne postale : « Les frais de composition de gravure et d'impression des « timbres-épargne seront avancés par le Trésor jusqu'à concurrence de 40.000 francs à titre de frais de premier établissement « de la Caisse d'épargne postale ou *Caisse nationale d'épargne* dans « les conditions énoncées à l'article 5 de la loi des finances du 21 « décembre 1881 ». Dans les explications qui vont suivre, nous emploierons de préférence la seconde expression.

(2) Aux numéros 4, 6 et 8 de la rue Saint-Romain.

dans les bureaux de poste. Aussi l'article 2 du décret de 1881 dispose-t-il que la direction et la surveillance de la Caisse nationale d'épargne sont confiées à un service administratif institué au ministère des travaux publics, des postes et des télégraphes, sous le titre de « Direction de la Caisse nationale d'épargne ».

Un décret du 25 avril 1910 déterminant les attributions des directions de l'administration centrale des postes et des télégraphes et de la direction de la Caisse nationale d'épargne, et fixant la répartition du personnel entre les directions, distingue, pour ce qui concerne la Caisse nationale, trois services : la Correspondance générale et le Contrôle (1^{er} bureau), le Double des comptes courants (2^e bureau), le Service de l'agent comptable (1).

L'agent comptable, justiciable de la Cour des Comptes et astreint au versement d'un cautionnement (art. 2, décret de 1881), centralise dans ses écritures les opérations effectuées par les divers correspondants de la Caisse nationale d'épargne.

Ceci, nous amène à déterminer quelle est la *sphère d'action* de cette caisse.

L'article 1^{er}, § 2, de la loi de 1881, l'avait fixée d'une manière générale : « Les bureaux de poste français seront appelés au « fur et à mesure par des arrêtés ministériels à participer au « service de la Caisse d'épargne postale. ».

Des textes ultérieurs ont fait une application très large du principe.

C'est d'abord l'article 1^{er} du décret du 3 décembre 1881 qui dispose : « A partir du 1^{er} janvier 1882, tous « les bureaux de poste de la *France continentale* seront ouverts au service de la Caisse d'épargne postale ». En 1882, le service est étendu à la Corse, en 1883, à tous les bureaux de plein exercice de l'Algérie et de la Tunisie. Enfin, en 1888, un arrêté ministériel autorise les bureaux de poste de la principauté de Monaco à participer au service de la Caisse nationale d'épargne.

(1) Un autre arrêté du 25 avril 1910 énumère les attributions de ces services.

De sorte qu'actuellement, tous les bureaux de poste de plein exercice de France, de Corse, d'Algérie et de la principauté de Monaco effectuent l'encaissement des sommes versées et le remboursement en capital et intérêts des sommes déposées (art. 10, Instruction générale sur le service de la Caisse nationale d'épargne).

Seules, les colonies françaises restent en dehors de ce vaste réseau d'épargne postale.

Peu de temps après l'ouverture de la caisse postale, les facilités d'épargne furent multipliées par la création des succursales. Depuis le décret du 18 mars 1885, abrogé et remplacé par le décret du 22 novembre 1886, des *succursales navales*, émettant des livrets, recevant des versements, effectuant des remboursements partiels, fonctionnent dans chacune des divisions des équipages de la flotte et à bord de chacun des bâtiments de l'État. Chaque succursale est gérée par le conseil d'administration ou le commandant comptable.

Le décret du 22 octobre 1885 a autorisé l'ouverture de *succursales étrangères* dans les villes étrangères où fonctionnent des bureaux de poste français (Alexandrie, Tanger, Constantinople, Salonique, Smyrne, Beyrouth, Port-Saïd, la Canée et Casablanca). Chaque succursale étrangère est gérée, sous la surveillance du consul ou du vice-consul, par le receveur des postes françaises. Elle tient les comptes courants en capitaux seulement, délivre des livrets et autorise les retraits partiels.

Des *succursales régimentaires* fonctionnent également (décret du 6 avril 1905) dans chaque corps ou portion de corps de troupes coloniales stationné aux colonies, émettent des livrets et effectuent des remboursements partiels.

La direction de la Caisse nationale d'épargne tient les comptes courants de ces diverses succursales et a, par suite, seule qualité pour autoriser les remboursements intégraux.

Au début, les comptes courants individuels des déposants étaient tous tenus par l'administration centrale à Paris. Il en résultait de longs retards pour les remboursements demandés sur les points du territoire éloignés de la capitale. Aussi, la

Caisse nationale a-t-elle été amenée à créer des succursales de plein exercice, d'abord en Algérie et en Tunisie (Alger, Oran, Constantine et Tunis, décret du 16 mars 1886), puis dans les autres départements (décret du 14 décembre 1889). Il y a actuellement 71 succursales, non compris les succursales navales, régimentaires ou étrangères, et il est à prévoir que, dans un avenir très proche, tous les départements seront dotés de succursales.

Chaque succursale tient en capitaux et en intérêts les comptes courants des titulaires des livrets ouverts dans sa circonscription, et autorise les remboursements partiels et intégraux de ces livrets. Cette mesure rapproche les déposants de la caisse et facilite leurs opérations.

Un progrès dans le sens de la décentralisation a encore été accompli par l'arrêté ministériel du 18 novembre 1910, concernant la participation des facteurs-receveurs au service de la Caisse nationale d'épargne. Les établissements de facteurs-receveurs sont des bureaux essentiellement ruraux. En vertu de l'arrêté ministériel du 23 mai 1899, les populations des campagnes pouvaient effectuer leurs opérations d'épargne (versements, remboursements, etc...) dans ces bureaux. Mais les facteurs-receveurs ne pouvaient ni prendre en compte ces opérations, qu'ils devaient obligatoirement effectuer par l'intermédiaire de leur bureau d'attache. L'arrêté de 1910 a très sensiblement atténué ces inconvénients en décidant, dans son article premier, que les facteurs-receveurs participeront au service de la Caisse nationale, « *dans les mêmes conditions que les receveurs ordinaires.* »

Il convient d'ajouter que les facteurs ordinaires servent d'intermédiaire très précieux entre les déposants et les bureaux de poste ou les établissements de facteur-receveur dont ils relèvent.

Extrêmement ramifiée à l'intérieur, la Caisse nationale d'épargne commence à avoir, peut-on dire, un rayonnement international. Le titulaire d'un livret de la Caisse générale d'épargne et de retraite de Belgique ou d'un livret de la Caisse d'épargne postale d'Italie peut, en effet, obtenir que le montant

total ou partiel de son livret soit transféré à la Caisse nationale de France ou lui soit remboursé dans un bureau de poste français et inversement (conventions des 31 mai 1882 et du 4 mars 1897 entre la France et la Belgique, conventions du 15 avril 1904 entre la France et l'Italie).

En résumé, les correspondants de la Caisse nationale d'épargne sont :

1^o Les receveurs des postes en France, en Corse, en Algérie et dans la principauté de Monaco ;

2^o L'Office tunisien des postes et des télégraphes ;

3^o Les receveurs principaux des bureaux de poste français à l'étranger, constitués caissiers des succursales étrangères ;

4^o Les conseils d'administration et les commandants comptables dans les divisions des équipages de la flotte et à bord de chacun des bâtiments de l'État où il existe des succursales régimentaires ;

5^o Les conseils d'administration et les officiers commandants des corps ou fractions de corps des troupes coloniales stationnés aux colonies et s'administrant isolément, où il existe des succursales régimentaires ;

6^o La Caisse générale d'épargne et de retraite de Belgique ;

7^o La Caisse d'épargne postale d'Italie ;

8^o La Caisse des dépôts et consignations (1).

C'est par l'intermédiaire de ce dernier établissement que s'effectuent les achats et les ventes de titres de rentes pour le compte des déposants et les transferts de livrets entre la Caisse nationale d'épargne, d'une part, et la Caisse d'épargne ordinaire de Paris ou les caisses d'épargne pénitentiaires de Cayenne et de Nouméa, d'autre part.

Ainsi, la Caisse nationale d'épargne possède des facultés de rayonnement incomparables.

C) FONCTIONNEMENT. — La Caisse nationale d'épargne ouvre un *compte courant* à toute personne par laquelle ou au nom de laquelle des fonds ont été versés, à titre d'épargne,

(1) En 1911, 8.124 bureaux correspondaient avec la Caisse nationale d'épargne.

à la caisse de l'un de ses correspondants (loi du 9 avril 1881, art. 6).

Il est délivré gratuitement à chaque déposant un livret sur lequel sont inscrits les versements, les retraits de fonds et les intérêts acquis (art. 5).

L'avoir net du titulaire est ressorti sur le livret après chaque opération.

On ne peut être titulaire en même temps d'un livret de la Caisse nationale d'épargne et d'un livret d'une caisse d'épargne ordinaire ou bien de plusieurs livrets, soit de la Caisse nationale d'épargne, soit des caisses d'épargne ordinaires, sous peine de perdre les intérêts de la totalité des sommes déposées (1) (loi du 20 juillet 1895, article 18). Toutefois, la retenue ainsi exercée ne peut pas remonter à plus de trois ans, à compter du jour de la constatation de la contravention (loi du 6 avril 1901).

D'ailleurs, l'interdiction d'avoir plusieurs livrets ne fait pas obstacle à ce qu'il soit délivré autant de livrets individuels qu'il y a de personnes dans la même famille. Les livrets perdus sont remplacés par des duplicata ou une déclaration de perte signée de l'ayant droit et légalisée.

La Caisse nationale d'épargne sert à ses déposants un intérêt qui, fixé d'abord à 3 0/0 par l'article 3 de la loi de 1881, a été ramené à 2.75 0/0 par la loi des finances du 26 décembre 1892. Mais, depuis la loi du 20 juillet 1895, il doit être calculé, comme pour les caisses d'épargne ordinaires, en tenant compte du revenu des valeurs en portefeuille et du prélèvement nécessaire pour couvrir les frais d'administration (0 fr. 50 0/0 au minimum). Le décret du 27 octobre 1895 a fixé à 2 fr. 50 0/0 le taux de l'intérêt servi par la Caisse nationale d'épargne à ses déposants.

Cet intérêt part du 1^{er} ou du 16 de chaque mois qui suit le jour du versement et cesse de courir à partir du 1^{er} ou du 16 qui a précédé le jour du remboursement. Au 31 décembre de

(1) Cf. ci-dessus p. 278.

chaque année, l'intérêt acquis s'ajoute au capital et devient lui-même productif d'intérêts. Les fractions de francs ne produisent pas d'intérêts. Le calcul des intérêts est effectué par la direction détentrice du compte courant. A cet effet, les titulaires doivent déposer leur livret contre reçu pour que le règlement des intérêts en soit opéré.

VERSEMENTS. — Toute personne qui fait un dépôt à titre de *premier versement*, soit pour son propre compte, soit pour le compte d'un tiers, doit former en même temps une *demande de livret*, élément principal du contrat qui régit les rapports entre la Caisse nationale d'épargne et le déposant. Cette demande indique les nom, prénoms, date et lieu de naissance, nationalité, profession et domicile du titulaire, le montant de la somme versée ainsi que des renseignements complémentaires relatifs à la situation civile du déposant et aux conditions qui doivent éventuellement régir les retraits de fonds. Si le déposant ne sait signer, il en est fait mention par le receveur, et si le versement est effectué en exécution d'une disposition testamentaire ou d'un jugement, mention du testament ou du jugement est portée sur la demande. Les femmes mariées, les mineurs, les sociétés ou associations sont autorisés à faire des versements aux mêmes conditions que dans les caisses d'épargne ordinaires (art. 6 et 13, loi du 9 avril 1881 ; art. 16 et 13, loi du 20 juillet 1895).

Le montant du premier versement peut varier entre 1 franc (chiffre minimum) et 1,500 francs (chiffre maximum) pour les déposants ordinaires, ou entre 1 franc et 15,000 francs pour les sociétés admises de plein droit ou autorisées par décision ministérielle à élever leur compte jusqu'à 15,000 francs (1).

Le décret du 22 juillet 1889 a décidé que les sommes supé-

(1) Le montant des versements opérés du 1^{er} janvier au 31 décembre ne peut excéder le chiffre de 1.500 francs, mais la limite des versements annuels n'est pas applicable aux sociétés admises de plein droit ou autorisées par décision ministérielle à élever leur compte jusqu'à 15.000 francs.

riettes à 1 franc pouvaient comprendre des fractions de franc.

Les receveurs qui encaissent une somme à titre de premier versement doivent délivrer un récépissé-extrait d'un journal à souche et énonçant que le livret sera remis au déposant contre la restitution dudit récépissé et dans un délai maximum de trois jours non compris le jour du versement et les dimanches et jours fériés (décret du 31 août 1881, art. 14).

Les premiers versements ne peuvent être inscrits que par le receveur principal; ils doivent être contresignés par le directeur départemental ou par son délégué.

Les versements ultérieurs sont reçus sur la présentation du livret, sans que le déposant ait à fournir d'autres justifications. A l'origine, ces versements donnaient lieu à la délivrance d'une quittance à souche contre remise du livret. Ce système présentait le double inconvénient d'obliger le déposant à se dessaisir de son livret et de rendre difficile le contrôle des bureaux récepteurs. Aussi, une loi du 3 août 1882 a-t-elle autorisé, pour la constatation des versements ultérieurs, la création de *timbres-épargne* (1) de valeurs diverses variant de 1 à 1,500 francs. Ces timbres, qui ne sont pas à l'usage du public, sont détachés d'un registre à souche combiné de manière à ce que la partie détachée représente exactement le montant en francs de la somme versée, les timbres complémentaires restant annexés à l'autre partie, formant alors la déclaration de versement. Les timbres de la partie détachée sont apposés par le receveur sur le livret à concurrence de la somme versée énoncée en toutes lettres et en chiffres; ils sont, en outre, oblitérés par le timbre à date.

REMBOURSEMENTS. — Tout déposant peut se faire rembourser à tout moment soit la totalité, soit seulement une portion quelconque de son compte courant. A cet effet, il doit

(1) Ces timbres n'ont rien de commun avec les timbres-épargne (Sparmarken) utilisés par les caisses d'épargne allemandes pour faciliter la petite épargne (ci-dessous chapitre IV).

former une demande de remboursement (décret du 31 août 1881, art. 17) sur l'une des formules spéciales qui sont à la disposition du public dans tous les bureaux de poste et qui diffèrent suivant que le remboursement est partiel ou intégral.

Cette demande comporte essentiellement les nom et prénoms du titulaire du livret, son adresse, le numéro du livret, la somme à rembourser et l'indication du bureau où doit avoir lieu l'opération.

Le remboursement intégral entraîne le retrait du livret. Pour que le déposant conserve ce dernier, il faut que la somme dont le remboursement est demandé soit inférieure d'un franc au moins à l'avoir net du livret.

La demande de remboursement doit être signée par le titulaire du livret ou par une personne dûment accréditée au moyen d'une procuration signée par le titulaire et par son fondé de pouvoirs. Des formules spéciales de procuration sont délivrées gratuitement dans les bureaux de poste.

Aucun remboursement ne peut être fait par les receveurs des postes sans l'autorisation préalable, soit de la direction de la Caisse nationale d'épargne (décret du 31 août 1881, art. 6), s'il s'agit d'un livret dont le compte est tenu par cette direction (Seine, Seine-Banlieue, séries marines, séries étrangères et séries-troupes), soit de la succursale compétente, s'il s'agit d'un livret dont le compte est tenu dans une succursale (décret du 14 décembre 1889, art. 8). Ce dernier texte, avons-nous vu, a diminué considérablement les lenteurs et les retards dans la délivrance des autorisations en opérant la décentralisation des comptes. C'est un des principaux avantages de la création des succursales.

Le remboursement est autorisé par le service détenteur du compte courant, si rien ne s'y oppose, dès l'arrivée de la demande, et en tous cas, de manière qu'il puisse avoir lieu dans un délai de quinze jours au maximum pour la France continentale (loi du 20 juillet 1895, art. 3).

Pour la Corse, l'Algérie et la Tunisie, le délai est augmenté du temps nécessaire pour l'échange des correspondances aller et retour, entre le siège de la succursale et le bureau où la

demande est déposée (décrets du 23 février 1882, art. 3, et du 22 décembre 1883, art. 2).

Le délai de quinze jours mentionné ci-dessus court à partir de la date constatée par le timbre de la poste sur la demande de remboursement.

En cas de force majeure, un décret rendu sur la proposition du ministre des finances, du ministre du commerce, des postes et télégraphes et du ministre du travail et de la prévoyance sociale, le Conseil d'État entendu, peut limiter les remboursements à la somme de cinquante francs par quinzaine (loi du 20 juillet 1895, art. 3). C'est la *clause de sauvegarde* (1).

Au moment du paiement, le bénéficiaire doit justifier de son identité suivant le mode en usage pour le paiement des mandats d'articles d'argent (Instruction générale sur le service des postes et télégraphes, art. 1171).

Lorsque le livret est au nom d'une femme mariée qui a fait son dépôt sans l'assistance de son mari, c'est elle qui signe seule la demande de remboursement ainsi que la quittance.

Lorsqu'il s'agit d'une femme mariée qui a fait son premier versement avec l'assistance du mari, le remboursement est fait au mari et à la femme, s'ils sont présents l'un et l'autre, et on leur fait signer à tous deux la quittance. Si un seul est présent, on le fait signer et on annexe à la quittance le consentement écrit et signé de l'autre.

Pour les dépôts faits par un mineur avec le concours de son représentant légal, la quittance et la demande sont souscrites par la personne chargée de l'administration des biens ou de la tutelle.

Le mineur qui a fait son premier versement sans l'assistance de son représentant légal signe seul la demande de remboursement et la quittance, mais seulement lorsqu'il a 16 ans révolus et sauf opposition du représentant légal (2).

(1) Ci-dessus page 279.

(2) Les receveurs des postes n'ont pas qualité pour recevoir les oppositions ; celles-ci doivent être signifiées par ministère d'huissier entre les mains de l'agent-comptable à Paris. La mainlevée doit être donnée dans la même forme.

Les quittances de remboursement à une société sont signées par un délégué ou mandataire porteur de toutes les pièces suffisantes pour justifier de l'accomplissement des formalités exigées par les statuts, en ce qui concerne le retrait des fonds; si les statuts ne renferment aucune disposition sur ce point, le mandataire doit être porteur d'une procuration revêtue de la signature de tous les membres du conseil d'administration de la société (décret du 31 août 1881, art. 21). De même, si le déposant ne se présente pas en personne, le tiers qui le remplace doit produire une procuration contenant pouvoir de toucher et de donner quittance. Les certificats de propriété et actes de notoriété exigés par la Caisse nationale d'épargne pour effectuer le remboursement, le transfert et le renouvellement des livrets appartenant aux titulaires décédés ou déclarés absents doivent être visés pour timbre et enregistrés gratis.

Toute demande de remboursement est réputée non avenue, si, dans le mois qui suit la date de l'autorisation donnée, le déposant ne s'est pas présenté pour toucher la somme qui lui revient. Le remboursement ne peut plus avoir lieu que sur une nouvelle demande suivie d'autorisation (décret de 1881, art. 24 et 25).

Telles sont les dispositions essentielles qui régissent les opérations courantes, versements et remboursements, de la Caisse nationale d'épargne.

D) ORGANISATION FINANCIÈRE DE LA CAISSE NATIONALE D'ÉPARGNE. — Chaque receveur des postes notifie journellement à la direction centrale ou à la succursale dont il relève, par l'intermédiaire du directeur des postes de son département, au moyen de bordereaux nominatifs, les opérations de versements et de remboursements effectuées dans la journée à son bureau.

Le directeur départemental, après vérification, prend note, sur un carnet d'ordre, à un compte mensuel ouvert à chaque receveur, du montant des bordereaux.

La direction de la Caisse nationale d'épargne est informée jour par jour du montant des opérations faites dans chacun des départements au moyen d'un avis sommaire.

A l'expiration du mois, le receveur des postes fait parvenir au directeur départemental des états détaillés des dépôts reçus et des remboursements effectués. Ces états doivent être conformes au compte ouvert au receveur sur le carnet d'ordre de la direction.

Pour chaque département, le receveur principal rattache à sa propre comptabilité les opérations faites par les receveurs ordinaires. Il règle seul avec l'agent comptable de la Caisse nationale d'épargne les opérations faites dans l'ensemble du département ; à cet effet, il délivre à l'agent comptable un récépissé de mouvements de fonds représentant le montant global des dépôts reçus et il est couvert des paiements effectués au moyen d'un récépissé que lui renvoie l'agent comptable.

Les *comptes divisionnaires* ont pour but de grouper par journée, par mois et par année les opérations de recettes et de dépenses de toute origine qui affectent les comptes courants de chacune des séries (1).

A la fin de l'année, la différence entre les versements et les remboursements augmentée du solde créditeur au 1^{er} janvier et des intérêts capitalisés au 31 décembre doit égaler le total du relevé des comptes courants au début de l'année suivante.

La Caisse nationale d'épargne a un budget spécial annexe au budget des postes et des télégraphes.

Elle possède un fonds de dotation (loi du 9 avril 1881, art. 15 et 16) comprenant : 1^o le boni réalisé sur les frais d'administration, lorsque ceux-ci n'atteignent pas le produit du prélèvement de 25 centimes destinés à les couvrir ; 2^o les dons et legs ; 3^o les produits des reliquats de dépôts attribués à la caisse par la loi ; 4^o la capitalisation des intérêts de ces divers fonds demeurés libres après prélèvement des sommes nécessaires pour couvrir les frais d'administration ; 5^o la différence d'intérêts produite par les arrérages des valeurs achetées en

(1) Chaque livret porte un double numéro, un numéro de série et un numéro d'ordre. Chaque succursale départementale est dotée d'un numéro spécial de série.

exécution de la loi et le taux de 3,25 0/0 servi à la Caisse d'épargne postale, après prélèvement des sommes nécessaires pour couvrir lesdits frais d'administration. Les fonds composant cette dotation ne peuvent être aliénés qu'en vertu d'une loi.

Les fonds confiés à la Caisse nationale d'épargne sont versés à la Caisse des dépôts et consignations, qui en fait emploi en valeurs de l'État français et en valeurs du Trésor, sous réserve d'un fonds de roulement destiné à satisfaire aux demandes de remboursement. Ce fonds de roulement, égal au cinquième des versements effectués, ne peut dépasser 50 millions de francs (loi de finances du 26 février 1887, art. 27). (1) Un compte courant spécial est ouvert à cet effet.

L'agent-comptable et le bureau du double des comptes courants établissent contradictoirement pour chaque journée une balance présentant, d'une part, le nombre et le montant des dépôts reçus, d'autre part, le nombre et le montant des dépôts remboursés par l'ensemble des correspondants. L'excédent de recettes ou de dépenses sert à déterminer le montant du versement ou du retrait à opérer à la Caisse des dépôts.

Lorsqu'il s'est écoulé un délai de trente ans à partir de la dernière opération effectuée à la demande du déposant, les sommes inscrites au compte courant sont prescrites. Elles sont attribuées pour les 2/5 à la Caisse nationale d'épargne et pour les 3/5 aux sociétés de secours mutuels possédant des caisses de retraite.

Nous avons ainsi passé en revue l'organisation générale et les principales règles du fonctionnement de la Caisse nationale d'épargne. Il convient maintenant de rechercher plus particulièrement les facilités que cette institution postale présente pour l'épargne, les résultats obtenus, les dangers inhérents à toute caisse de cette espèce, enfin les réformes susceptibles d'être réalisées.

(1) D'après la loi de 1881, c'était 100 millions de francs.

CHAPITRE III

Facilités offertes à l'épargne par la Caisse nationale. — Résultats. — Dangers. — Réformes à apporter.

Indépendamment des avantages généraux présentés par toute caisse postale, à raison même de son universalité, la Caisse nationale d'épargne offre tout un ensemble de facilités qu'on ne rencontre pas dans les caisses ordinaires, ou que ces dernières présentent seulement d'une manière exceptionnelle et imparfaite.

C'est d'abord la *facilité d'accès des bureaux de poste* pour les opérations d'épargne. Alors que les caisses ordinaires, et cela par suite d'impérieuses nécessités financières, n'ouvrent leurs guichets qu'à certaines heures de la journée, le plus souvent même certains jours de la semaine seulement (1), « les bureaux de poste sont ouverts au service de la Caisse

(1) C'est ainsi que la Caisse d'épargne et de prévoyance de Paris, pouvant être considérée à ce point de vue comme une des plus favorisées, est ouverte pour la caisse centrale (rue Coq-Héron, n° 9), en semaine de 9 heures à 4 heures, le dimanche de 9 heures à 4 heures. Les quarante-quatre succursales de cette caisse sont ouvertes de 9 heures à midi, à Paris et dans quelques villes de banlieue, le dimanche et le jeudi ; dans les autres villes, le dimanche seulement. Les bureaux de poste prêtent leurs guichets à l'épargne publique toute la semaine de 7 heures du matin en été (8 heures en hiver) à 7 ou 9 heures du soir, le dimanche de 7 ou 8 heures du matin à 10 heures, 11 heures ou midi suivant le cas. La comparaison est donc tout à l'avantage de la Caisse postale à ce point de vue.

« nationale d'épargne tous les jours y compris les dimanches » et jours fériés, pendant la durée réglementaire du service, « postal ». (Instruction de la Caisse nationale d'épargne, art. 44.) C'est là un avantage appréciable.

En second lieu, pour favoriser la très petite épargne, celle des enfants, invariablement enclins à gaspiller en achats frivoles la menue monnaie qui est leur est donnée, un décret du 30 novembre 1882 a inauguré le système des *bulletins d'épargne*. Dans tous les bureaux de poste sont délivrées gratuitement des formules sur lesquelles l'épargnant colle des timbres-poste ordinaires de 5 à 10 centimes jusqu'à ce que la somme de 1 franc ait été atteinte. Le receveur des postes reçoit ces bulletins pour comptant comme s'il s'agissait d'un versement en numéraire. Il ne peut être versé en timbres-poste, pour le compte d'une même personne, plus de 10 francs par mois, mais il peut être délivré dix bulletins à la fois à la même personne.

Ces bulletins sont usités dans les écoles, qui constituent le milieu par excellence de la très petite épargne. Les règlements de la Caisse nationale d'épargne autorisent, dans des conditions spéciales, les instituteurs et les institutrices publics à servir d'intermédiaires entre les enfants qui fréquentent leur école et la Caisse nationale d'épargne pour le placement des économies faites par leurs élèves. Par l'emploi des bulletins d'épargne, les instituteurs peuvent organiser des caisses d'épargne scolaires, qui n'entraînent pour eux aucun déplacement ni aucun frais, et dont l'avantage est de développer chez les élèves des habitudes d'ordre et d'économie.

D'autres moyens s'offrent encore de seconder les efforts de prévoyance. Parmi ces moyens, les uns ne sont pas particuliers à la Caisse nationale d'épargne. Ce sont les *achats de rentes* que la Caisse nationale, tout comme les caisses privées, se charge de faire pour le compte des déposants soit sur leur demande, soit d'office.

Tout déposant dont le crédit est suffisant pour acheter 10 fr. de rente au minimum peut faire opérer cet achat sans frais par la Caisse nationale d'épargne. L'achat peut même être

supérieur à 40 francs, si le crédit du déposant le comporte ; mais le capital employé ne peut dépasser, pour chaque achat, le maximum de l'actif du compte.

Les demandes d'achat, établies sur des formules spéciales, mises gratuitement à la disposition du public dans tous les bureaux de poste, sont adressées directement par le titulaire du livret à la direction détentrice du compte courant. Il n'est donné suite qu'aux demandes d'achat de titres nominatifs (3 0/0 perpétuel ou 3 0/0 amortissable). Les achats sont faits par l'entremise de la Caisse des dépôts et consignations, au cours moyen du jour de l'opération (décret de 1881, art. 24).

Le montant du prix d'achat, tel qu'il est indiqué sur un bordereau d'exécution, est déduit de l'avoir net du livret, au moment de la remise au déposant de l'inscription de rente contre décharge au bordereau.

La Caisse nationale d'épargne se charge, d'ailleurs, de *conserver à titre gratuit* les inscriptions de rentes achetées au nom des déposants, lorsque ceux-ci en font la demande. Le montant des arrérages est inscrit par le directeur de la Caisse nationale d'épargne au crédit des comptes courants. « C'est, écrit un économiste, l'accumulation automatique étendue du montant du livret aux arrérages des titres dont la caisse d'épargne a la garde. » (1)

D'autre part, lorsqu'un déposant n'a pas pris livraison d'un titre de rente acheté par l'intermédiaire de la Caisse nationale d'épargne, il a la faculté d'en demander la vente à ses frais. Le capital provenant de cette vente, déduction faite des frais de négociation, est porté, au nom du déposant, à un compte spécial et n'est pas productif d'intérêts.

Les titres de rente sont achetés *d'office*, lorsque, par suite des versements et de la capitalisation des intérêts, le crédit d'un livret dépasse le chiffre de 4,500 francs (2). Si, dans les trois mois qui suivent l'avis adressé au déposant par lettre

(1) Cauwès, *Cours*, t. III, p. 556.

(2) 45.000 francs pour les sociétés ou associations admises de plein droit ou autorisées à verser jusqu'à ce maximum. Le montant de la rente achetée d'office dans ce cas est de 100 francs.

chargée d'avoir à réduire son compte, aucun remboursement n'a été demandé, il est acheté à ce déposant, d'office et sans autre frais que le droit de timbre, vingt francs de rente 3 0/0 perpétuel sur l'État (lois du 9 avril 1881, art. 9 et du 20 juillet 1895, art 4). Le service de l'intérêt sur la somme excédant 1,500 francs reste d'ailleurs suspendu à partir de la date de l'avis jusqu'à la réduction du compte (loi de 1881, art. 9).

En principe, les achats de rente donnent lieu à l'application des mêmes règles et des mêmes formalités que les remboursements ordinaires, notamment en ce qui concerne la capacité des parties.

Comme les caisses d'épargne ordinaires, la Caisse nationale d'épargne peut servir d'intermédiaire entre les déposants et la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse. Tout déposant, âgé de 3 ans au moins et de 65 ans au plus, est, en effet, admis à faire verser annuellement à la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse, par la Caisse nationale d'épargne, les intérêts liquidés à son profit, en vue de la constitution d'une pension dans les conditions de la loi du 20 juillet 1886 (1).

Les épargnants peuvent ainsi faire de l'assurance-retraite facultative sans qu'il en résulte pour eux un sacrifice sensible. Il convient de remarquer, en effet, que, seuls, les intérêts sont susceptibles d'être versés annuellement à la Caisse des retraites par la Caisse nationale d'épargne. A cet effet, le déposant souscrit une feuille d'option, qui équivaut à une demande de remboursement, et une déclaration du modèle de la Caisse nationale des retraites.

Les intérêts versés à la Caisse nationale des retraites ne sont point inscrits au livret de la Caisse nationale d'épargne. Ils sont portés sur le livret spécial du déposant par la Caisse nationale des retraites, et cela, chaque année, automatiquement, tant que la clause relative au versement à ladite caisse

(1) Ci-dessus page 140.

des intérêts d'un compte d'épargne n'a pas été révoquée par l'intéressé.

Si ce dernier demandait à verser le capital en tout ou partie à la Caisse des retraites, il y aurait lieu de faire un remboursement partiel ou intégral. Libre ensuite au titulaire de se faire délivrer un livret de la Caisse des retraites dans la forme ordinaire. Mais la Caisse nationale d'épargne n'aura pas à intervenir. Le rôle d'intermédiaire joué en l'espèce par cette institution est donc limité. Les caisses d'épargne ordinaires, au contraire, servent d'intermédiaire, pour les versements à la Caisse des retraites, *même en capital*. Les déposants font dans ce but une demande spéciale, qui donne lieu à un remboursement, et les différentes formalités exigées pour la délivrance du livret de la Caisse des retraites ou pour l'inscription du versement sur le livret déjà existant sont ensuite accomplies par les soins de la caisse d'épargne intéressée.

Enfin, nous avons vu (1) que la Caisse nationale d'épargne pouvait, en exécution de l'article 39 de la loi du 5 avril 1910, de même que les caisses d'épargne ordinaires en vertu de l'article 3, se charger de l'encaissement des versements obligatoires ou facultatifs de ses adhérents, si ceux-ci en faisaient la demande (arrêté ministériel du 18 septembre 1911).

Nous venons de toucher à des points communs aux deux catégories de caisses, mais il en est d'autres particuliers à la Caisse nationale d'épargne et qui constituent des avantages propres. Nous voulons parler du *système des changements de série*, des *facilités de remboursement offertes aux épargnants*, et de la *propagande en faveur de l'épargne*.

a) La mobilité d'un compte d'épargne, c'est-à-dire la faculté pour un déposant de transférer son avoir d'une caisse à une autre, est d'un avantage si évident qu'il a été indispensable d'opérer le transfert des comptes entre les caisses à la demande des déposants sans qu'il soit nécessaire pour ceux-ci de faire un remboursement suivi d'un versement. Tout déposant

(1) Ci-dessus page 230.

d'une caisse d'épargne ordinaire peut, en effet, demander à faire transférer ses fonds à la Caisse nationale d'épargne et vice-versa. Les transferts peuvent également avoir lieu entre la Caisse nationale d'épargne, d'une part, et la Caisse générale d'épargne et de retraite de Belgique et la Caisse d'épargne postale d'Italie, d'autre part.

Mais il existe, à l'intérieur même du réseau de la Caisse nationale, un système de transfert des comptes qui n'offre pas moins d'utilité. Il ne faut pas oublier, en effet, que les comptes courants de la Caisse nationale d'épargne sont tenus actuellement par 71 succursales de plein exercice et que le système admis pour le remboursement des fonds est celui de l'autorisation préalable par la direction détentrice du compte. Or, tout déposant de la Caisse nationale qui a fixé sa résidence dans un département autre que celui où son livret a été émis a intérêt à échanger ce titre contre un livret de la série en cours dans le département où il a son nouveau domicile. Son compte courant se trouvera ainsi plus près de lui et il obtiendra les remboursements dans un délai plus court. D'autre part, cette mesure a pour effet de simplifier le service.

De là, l'organisation du système des *changements de série*. Il est recommandé aux receveurs de provoquer les demandes de l'espèce toutes les fois que l'occasion s'en présente. Le changement de série est, d'ailleurs, une simple opération d'ordre; il a lieu sans frais et sans perte d'intérêts pour le déposant.

b) D'autre part, le service des remboursements comporte des modalités qui découlent de la nature des choses. Les fonds d'épargne sont essentiellement des fonds mis en réserve pour parer aux cas imprévus. Par suite, il était nécessaire de compléter le service des remboursements ordinaires par un système permettant aux épargnants dans les cas urgents de retirer leurs fonds. Aussi, tout déposant peut-il demander et obtenir *par télégraphe* un remboursement de 300 francs au maximum à valoir sur son compte d'épargne, à condition de payer les frais du télégramme-demande et de la réponse. Il peut, en outre, demander par poste et obtenir par télégraphe

le remboursement d'une somme quelconque ; dans ce cas, les frais du télégramme-réponse sont prélevés par l'Administration sur le compte du déposant.

Les remboursements télégraphiques des fonds d'épargne sont admis dans les relations de la C. N. E. avec la Caisse générale d'épargne et de retraite de Belgique et la Caisse d'épargne postale d'Italie (1).

A Paris, on peut, en outre, demander et obtenir par la voie des *tubes pneumatiques*, le remboursement partiel ou intégral de son compte au moyen de formules spéciales, vendues 0 fr. 60 dans tous les bureaux de poste, à la condition de produire le livret au moment de l'envoi de la formule. A Paris également, un service de *remboursements à vue* est établi au bureau de la rue Saint-Romain. Dans ce cas, le remboursement a lieu dans le délai d'une heure environ.

Les déposants titulaires de livrets d'une succursale, qui sont en résidence ou de passage au siège de cette succursale, peuvent obtenir des remboursements partiels, dans un délai variant de 30 minutes à quelques heures, selon les villes et les moments de la journée (*remboursements accélérés*). La demande d'un remboursement accéléré doit être obligatoirement déposée entre les mains du préposé du guichet de la recette principale des postes.

Enfin, tout déposant muni d'un livret de la Caisse nationale d'épargne peut demander que le remboursement des sommes à valoir sur son compte soit effectué au moyen de *mandats-poste*, émis à ses frais, soit à son profit, soit au profit d'une ou de plusieurs autres personnes, et payables, en France, en Corse, en Algérie, en Tunisie, dans la principauté de Monaco, dans une colonie française, ou dans un pays étranger avec lequel peuvent être échangés des mandats d'articles d'argent. Cette faculté sera, par exemple, avantageusement pratiquée

(1) La Caisse d'épargne et de prévoyance de Paris autorise les remboursements *partiels* par mandat postal ou télégraphique, ou par mandat-carte payable à domicile sur demande affranchie adressée à l'agent général de ladite caisse.

par un déposant qui se trouve à l'hôpital et qui éprouve de ce fait des difficultés pour donner procuration à un tiers afin de recevoir un remboursement. Il lui suffira de signer une formule de demande de remboursement par mandat-poste et les fonds lui seront transmis par mandat-carte payable à domicile.

On voit par ces exemples les facilités que la Caisse nationale d'épargne donne aux épargnants, mais encore faut-il que les avantages présentés par cette caisse ne soient pas ignorés du public. C'est reconnaître la nécessité de la propagande.

c) En vue de favoriser la diffusion de l'épargne, l'État associe ses agents au succès de ses œuvres en les faisant participer à des remises pécuniaires sur les opérations de caisse d'épargne. Il espère par là stimuler le zèle et l'intérêt personnel de ses fonctionnaires. C'est là du moins le but théorique.

L'arrêté ministériel du 7 décembre 1889 accorde aux receveurs des postes pour leur participation aux opérations de la Caisse nationale d'épargne :

1^o Cinquante centimes par mille francs sur le montant des dépôts de toute nature ;

2^o Vingt-cinq centimes par livret ouvert ;

3^o Cinq centimes par opération de versement ultérieur ou de remboursement.

Les mêmes remises sont allouées aux facteurs-receveurs (arrêté ministériel du 18 novembre 1910).

Enfin, les facteurs ordinaires qui recueillent une demande de livret en cours de tournée ont droit à une indemnité de quinze centimes, qui est prélevée sur la remise de vingt-cinq centimes accordée aux receveurs ou aux facteurs-receveurs (arrêté ministériel du 16 décembre 1885) (1).

(1) Les instituteurs ou institutrices publics, reçoivent, pour les versements qu'ils effectuent à la Caisse nationale d'épargne au nom de leurs élèves, 10 centimes par premier versement et 2 centimes par versement ultérieur. Ces allocations sont indépendantes des remises allouées aux receveurs et facteurs des postes (arrêté ministériel du 18 février 1908).

Quelle que soit l'intention qui ait fait adopter ce système d'allocations, le but n'est plus atteint. La Caisse nationale d'épargne est une institution très vulgarisée aujourd'hui. Le public en connaît les multiples avantages. On pourrait citer, d'autre part, maint comptable gratifié d'une somme assez rondelette de remises et dont l'activité est loin de se dépenser en propagande en faveur de l'épargne.

Au surplus, le système des remises sur le produit des opérations postales constitue, à notre avis, un mode de rémunération très défectueux, qu'il s'agisse d'ailleurs de remises sur la vente de timbres-poste ou des timbres-retraite, ou des remises de la Caisse nationale d'épargne. D'une part, en effet, il ne correspond pas le plus souvent à un service rendu, et d'autre part, il crée entre des agents de même grade et de même classe, pour un effort de même intensité, de choquantes inégalités de traitement. *L'Association générale des agents des postes* a demandé maintes fois, pour ces motifs, la suppression des remises et leur remplacement par une indemnité de gestion. (1)

Le 7 avril 1911, un arrêté du sous-secrétaire d'État des postes et des télégraphes pris en application d'un projet de résolution adopté par la Chambre, le 2 février 1910, institua une commission extra-parlementaire, où les catégories principales du personnel des P. T. T. furent représentées et entendues. Cette commission, qui avait pour mandat « d'adapter
« aux responsabilités et aux charges des fonctions exercées
« et de coordonner dans un esprit d'équité les traitements,
« salaires, pensions et indemnités aussi bien du personnel
« titulaire que du personnel auxiliaire », émit l'avis suivant au sujet des remises (2) : « Est abrogé le principe de la rému-

(1) Cf. Compte-rendu des Congrès annuels de l'Association générale des agents des postes, *passim*.

(2) Rapport présenté à la Commission extraparlamentaire des P. T. T. par M. de Kératry, 1911, p. 450.

« nération des recveurs des postes et des télégraphes au
« moyen de l'attribution des remises unitaires ou porpor-
« tionnelles ».

La Commission eut à examiner : 1° si le système des remises constitue un mode exclusif de rémunération exactement proportionnel à l'ensemble des charges et responsabilités ; 2° si la remise est attribuée, conjointement avec un traitement fixe, en vue de rémunérer spécialement une responsabilité particulière dont le traitement n'assure pas déjà la rémunération ; 3° si enfin la remise représente le prix d'un service rendu à un tiers, avec l'assentiment de l'administration dont dépend le comptable, mais sans le concours de cette administration et sans profit pour elle.

La consultation des tableaux publiés par le distingué rapporteur de la Commission (1) donne à ce point de vue une réponse concluante. « La fantaisie, et non la logique, paraît « avoir décidé des conditions de fixation des remises exis-
« tantes. » On ne saurait condamner plus catégoriquement le système des remises.

RÉSULTATS. (2) — Constituée comme nous venons de le voir, la Caisse nationale d'épargne est devenue une institution très populaire. Le nombre et le montant des dépôts qui lui sont confiés n'ont cessé de s'accroître.

A la fin de 1882, le nombre de comptes ouverts était de 211.580 et les sommes dues aux déposants atteignaient 47.601.638 fr. 91 (intérêts compris). En 1890, le total des déposant était de 147.820 et la dette de la Caisse de 413.439.048 fr. 96. En 1900, on comptait 3.565.941 livrets et les sommes dues aux déposants s'élevaient à 1.010.263.193 fr. 35. Au 31 décembre 1911, enfin, il existait 5.970.839 déposants créditeurs de la somme de 1.704.094.436 fr. 77.

Cet avoir était représenté de la façon suivante :

(1) *Rapport*, p. 416.

(2) *Rapport au Président de la République sur les opérations de la Caisse nationale d'épargne 1911.*

Solde du compte courant avec la
Caisse des dépôts 25.228.725 fr. 72 c.

Auquel s'ajoutent certaines opérations qui s'appliquent à l'exercice 1911, mais qui n'ont été réalisées qu'en 1912 par la Caisse des dépôts..... 7.756.742 05

Valeurs de l'État français (déduction faite du montant des valeurs attribuées à la dotation : 66.966.065 fr. 97) 4.671.108.968 »

Total égal à l'avoir des déposants, ci..... 4.704.094.436 fr. 77 c.

La dotation de la Caisse nationale s'élevait, au 31 décembre 1911, à 69.880.907 fr. 69.

A la même date les revenus, non compris ceux de la dotation, étaient de 53.124.426 fr. 42, desquels il convient de déduire les intérêts servis aux déposants, soit 41.846.057 fr. 23, ce qui porte les ressources applicables aux frais d'administration à 11.278.369 fr. 19. Ces frais se sont élevés à 8.116.408 fr. 56, laissant un bénéfice de 3.161.960 fr. 53.

Si l'on examine la statistique des opérations depuis 1882, on constate la progression suivante :

Premiers versements				Versements ultérieurs			
—		—		—		—	
Année	Nombre	Montant		Année	Nombre	Montant	
1882	227.438	47.606.879 f. 75		1882	245.717	17.027.502 f. 06	
1890	348.847	100.973.521	33	1890	1.600.524	161.025.610	82
1900	492.269	119.956.181	38	1900	2.922.097	306.237.084	70
1911	565.459	144.766.393	42	1911	4.068.639	465.946.414	13

Remboursements				Achats de rente (1)			
—		—		—		—	
Année	Nombre	Montant		Année	Nombre	Montant	
1882	47.540	16.410.817 f. 90		1882	1.416	1.403.593 f. 84	
1890	735.155	187.245.246	17	1890	3.406	4.275.768	95
1900	1.608.848	361.617.692	33	1900	7.277	7.586.765	23
1911	2.858.097	645.222.757	88	1911	13.441	12.956.539	27

(1) Sur ce total, le nombre des achats effectués sur la demande des déposants s'élève à 10.151 pour une somme de 10.883.150 fr. 58 et le nombre des achats d'office à 3.920 pour 2.073.388 fr. 69.

Les versements ont atteint au total le chiffre de 610.712.807 fr. 25 et les remboursements, la somme de 658.179.297 fr. 15 accusant un excédent des remboursements sur les versements de 47.466.489 fr. 60, excédent dû à la tension politique de l'été 1911.

Dans le courant de l'année 1911, il a été opéré 210.583 (contre 8.567 en 1882) remboursements à vue pour la somme de 36.445.877 fr. 97 (contre 1.173.297 fr. 54 en 1882), 96.727 remboursements par la voie des tubes pneumatiques dans Paris (5684 en 1882), 150.712 versements accélérés au siège des succursales (71.131 en 1905, date d'entrée en vigueur de ce nouveau service), 58.862 remboursements demandés et autorisés par voie télégraphique, dont un cinquième environ pour l'Algérie et la Tunisie (1.384 en 1882), 232 remboursements demandés par la poste et autorisés par le télégraphe (113 en 1897), 3.187 remboursements par mandat-poste (63 en 1884), 21.437 changements de série, 5.410 transferts-recettes pour une somme de 2.024.743 fr. 31, 1.276 transferts-paiements représentant une somme de 749.348 fr. 97.

Dans la même année, il a été versé à la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse, pour le compte de 471 déposants, une somme de 14.679 francs provenant d'intérêts liquidés à leur profit par la Caisse nationale d'épargne.

L'institution des bulletins d'épargne est allée elle aussi en prospérant. De 70.249 bulletins déposés en 1884, nous passons à 112.295 en 1911. Il en est de même des caisses d'épargne scolaires. En 1911, il a été ouvert 6.507 livrets de la Caisse nationale d'épargne par l'intermédiaire de ces caisses. Le nombre des versements ultérieurs s'est élevé à 43.640.

Il n'est pas sans intérêt de montrer comment se répartissent les 5.970.839 livrets en circulation, au 31 décembre 1911, d'après l'importance du crédit des déposants. Le tableau ci-dessous donne des indications précises à ce sujet et montre que la Caisse nationale d'épargne s'adresse surtout à la petite épargne.

Catégories d'importance des livrets	Nombre de livrets	Proportion p. 0/0 dans le nombre total des livrets	Montant des livrets —	Proportion p. 0/0 dans le nombre total des livrets	Montant moyen par livret —
De 20 fr.					
et au-dessous . .	2.204.414	36.93	27.182.236 fr.	1.51	12 fr. 33
De 20 fr. 01					
à 100 fr. . . .	1.293.518	21.80	103.202.607	6.12	79.77
De 100 fr. 01					
à 200 fr. . . .	488.534	8.06	75.143.910	4.40	153.81
De 200 fr. 01					
à 500 fr. . . .	698.813	11.72	245.108.941	14.32	352.18
De 500 fr. 01					
à 1.000 fr. . .	568.910	9.51	397.277.410	23.71	693.04
De 1000 f. 01					
à 1.500 fr. . .	471.096	7.90	502.841.813	29.15	1.067.38
Supérieurs à 1.500 fr. (passibles de réduction dans le délai de 3 mois).	242.834	4.04	346.124.614	20.31	1.425.35
Supérieurs à 1500 * (fr. appartenant à des sociétés au- torisées à verser jusqu'à 15.000 fr.)	2.720	0.04	7.212.905	0.48	2.651.43
Totaux.	5.970.839	100.00	1.704.094.436	100.00	285.58

Les livrets nouveaux en 1911 se répartissent ainsi d'après le sexe et la profession des déposants ;

	Hommes	Femmes	Total	Proport. 0/0
Chefs d'établissements agricoles, industriels et commerciaux.....	17.352	5.352	22.704	4.02
Journaliers et ouvriers agricoles.....	37.920	11.520	49.440	8.75
Ouvriers d'industrie	70.080	36.924	107.004	18.94
Domestiques.....	27.388	40.908	62.296	12.07
Militaires et marins.....	24.192	7	24.199	4.40
Employés	52.381	10.944	63.325	11.20
Professions libérales....	10.500	4.368	14.868	2.60
Propriétaires, rentiers et personnes sans profes- sion.....	19.380	73.668	93.098	16.43
Mineurs n'exerçant au- cune profession..	67.556	53.496	121.052	21.45
Nomades.....	612	228	840	0.14
Total....	327.361	237.415	564.776	100.00

Cette division des livrets est sensiblement la même que celle observée au cours des années précédentes.

De tels résultats montrent que la Caisse nationale d'épargne est dans une situation des plus brillantes. Il serait puéril de nier les incontestables avantages qu'elle offre à l'épargne populaire.

Les critiques que l'on pourrait formuler à son adresse^a touchent soit à l'organisation administrative, soit au principe même de la Caisse nationale d'épargne en tant que caisse d'État.

On reproche souvent à la Caisse nationale d'épargne le formalisme parfois outrancier qui préside à ses rapports avec le public. Tout en reconnaissant la gêne qui résulte pour les déposants de l'abus de la paperasserie, il est juste d'ajouter que, la nouvelle instruction sur le service de la Caisse nationale d'épargne, rentrée en vigueur le 1^{er} avril 1912, a apporté

quelques simplifications heureuses dans la pratique courante des bureaux. D'autre part, il ne faut pas oublier que la Caisse nationale d'épargne doit appliquer une foule de règles de droit civil et que le formalisme dont on se plaint est nécessaire pour assurer la régularité des opérations.

A un autre point de vue, on a reproché à la Caisse nationale d'épargne les difficultés rencontrées par les déposants pour le retrait rapide de leurs fonds et l'on insiste sur la nécessité d'organiser, comme dans certains pays étrangers (Belgique, Angleterre, Japon, etc.), un système généralisé de remboursements à vue (1).

Le reproche ne nous paraît pas fondé et, quant au remède, il n'est peut-être rien moins que désirable.

Nous avons vu, en effet, que les règlements de la Caisse mettait à la disposition du public une série de modalités de remboursements, dont nous avons fait ressortir les avantages (remboursements à vue à Paris, remboursements accélérés, remboursements télégraphiques, etc.). D'un autre côté, la généralisation d'un système de remboursement à vue renverserait le principe même sur lequel repose l'organisation du service des remboursements, à savoir la nécessité de l'autorisation préalable à tout retrait, donnée par la direction détentrice du compte courant, et cela dans un intérêt supérieur de bonne gestion. En outre, nous ne croyons pas qu'il soit désirable de trop faciliter le retrait des sommes déposées. Les formalités à remplir avant de pouvoir rentrer en possession de ses fonds seront souvent d'un concours efficace pour empêcher le déposant de succomber à la tentation d'entamer son épargne. Dans les cas urgents au contraire, le déposant aura, avec les règlements en vigueur, tous les moyens de se faire rembourser en temps utile.

Au surplus, n'y aurait-il pas un danger, si l'on organise encore de nouveaux services, à augmenter les frais généraux

(1) Il convient de remarquer que, dans la plupart des pays ayant organisé les remboursements à vue, il a été fixé un maximum des sommes pouvant être ainsi retirées.

de chaque opération d'épargne ? On a fait remarquer, en effet, que le coût moyen de chaque opération de la Caisse nationale d'épargne était exagéré. Une opération d'épargne coûtait en moyenne 0 fr. 69 en 1882, 0 fr. 72 en 1890, 0 fr. 76 en 1900, 1 fr. 01 en 1906, 1 fr. 08 en 1911. L'augmentation constatée depuis 1906 provient, pour la plus grande partie, des augmentations du contingent versé par la Caisse nationale d'épargne au budget général à titre de contribution aux dépenses de l'administration des postes et des télégraphes (lois des finances du 17 avril 1906 et du 31 décembre 1907).

Le prix de revient de chaque opération pour les caisses privées en 1910 était seulement de 0 fr. 592. La Caisse nationale compense donc par l'élévation des frais d'administration les avantages que nous lui avons reconnus par ailleurs. La comparaison sur ce point est à l'avantage des caisses privées.

Ces dernières s'attachent d'ailleurs à maintenir leurs droits et prérogatives vis-à-vis de la Caisse nationale d'épargne. Dans la concurrence que se font les deux catégories de caisses, les caisses ordinaires ne cessent de réclamer, à l'encontre de leur rivale, la *parité de traitement* (1).

Mais le plus grave reproche que l'on adresse à la Caisse nationale d'épargne, c'est-à-dire à une caisse dont le crédit est lié intimement à celui de l'État, c'est de canaliser vers les caisses de l'État des masses énormes de capitaux. Qu'un moment de panique se produise, comment faire face aux demandes de remboursement qui vont affluer aux guichets des bureaux de poste ? La clause de sauvegarde serait d'une protection inefficace, car le nombre considérable de valeurs d'État jetées sur le marché pour être réalisées, aurait pour résultat malheureux d'accentuer la baisse.

D'autre part, « n'est-il pas contraire à toutes les exigences « de l'intérêt social bien compris que l'État ait pu, grâce à « elle (la Caisse nationale d'épargne), drainer à son profit des

(1) *Journal des Caisses d'épargne*, passim. Ci-dessous, chapitre VI *in fine*.

« des sommes considérables, soustraites du même coup à une
« utilisation féconde parce qu'étroitement localisée ? Ce n'est
« pas, en effet, parce que la Caisse nationale existe que
« l'épargne publique s'est ainsi développée, et il est plus que
« probable, pour ne pas dire certain, que sans elle les capitaux
« qu'elle a su attirer ne se seraient pas moins constitués, sinon
« en totalité, du moins pour la majeure partie. Seulement,
« au lieu d'être stérilisés pour soutenir tant bien que mal le
« crédit de l'État, ils auraient pu trouver ailleurs un moyen
« de concourir efficacement à la prospérité générale, surtout
« si le régime des caisses d'épargne privées eût permis à
« celles-ci de les utiliser à des fins sociales plus élevées et plus
« dignes de l'effort courageux dont ils sont issus » (1).

On ajoute que, sans pratiquer le système de l'adduction forcée des capitaux épargnés aux caisses de l'État, il devait suffire de mettre à la disposition des épargnants de plus grandes facilités en multipliant les organes récepteurs, comme on peut le faire en ouvrant les bureaux de poste à ce genre de service.

Nous avons vu (2) que le reproche s'applique pour une large part aux caisses ordinaires en ce qui concerne le placement de leurs fonds. Sans doute, il serait prudent, sinon utile, d'opérer dans l'emploi des fonds d'épargne une décentralisation qui pourrait être féconde. L'exemple de l'Italie montre éloquemment qu'un pareil système n'est pas inconciliable avec l'existence d'une caisse postale.

Ce qui fait précisément l'originalité et la valeur économique des caisses d'épargne allemandes, c'est le mode d'utilisation des capitaux accumulés.

(1) Lepelletier. *Les caisses d'épargne*, 1911, p. 110.

(2) Ci-dessus p. 283.

CHAPITRE IV

L'épargne en Allemagne. — Les caisses d'épargne.

Aperçu historique, organisation, résultats (1).

En Allemagne, l'épargne est extrêmement répandue; les caisses sont très prospères et les capitaux qu'elles drainent reçoivent la destination la plus féconde. Les fondateurs des caisses d'épargne ont compris qu'il était éminemment moral et bienfaisant d'aider les travailleurs, et spécialement les classes moyennes et inférieures, à se constituer un capital par des prélèvements sur les produits de leur travail; mais il n'était pas moins utile de mettre les ressources considérables provenant de ces épargnes accumulées à la disposition des forces productives de la nation, dans un pays où l'argent était rare et où les entreprises publiques ou privées étaient toujours en quête de capitaux. Grouper en une masse les

(1) *BIBLIOGRAPHIE*. — F. Lepelletier, *op. cit.*, p. 177 à 189. — Dufourmantelle, *Les caisses d'épargne en Allemagne. Bulletin de la société de législation comparée*, 1898, p. 385 et s. — *Bulletin du Ministère des Finances*, passim. — *Zeitschrift des königlichen preussischen statistischen Landesamt.* — *Soziale praxis*. — Dr K. Roscher. *Postsparkassen und Lokalsparkassen in Deutschland*, Dresden, 1885. — Dullo. *Wider die Postsparkassen*, Brandenburg, 1884. *Der Postsparkassengesetzentwurf und die Sparkassen Reformen*, Brandenburg, 1884. — Heidemann, *Zur Entwicklung des deutschen sparkassenwesens unter besonderer Berücksichtigung der Postsparkassenfrage*, Halle, 1907. — Zahnbrecher, *Zür Einführung von Postsparkassen in Bayern*, München, 1909. — Voir aussi *die Sparkasse*, organe de la Fédération allemande des caisses d'épargne, publié à Hanovre.

petites épargnes populaires, pour les déverser ensuite sur le pays et féconder son activité économique, « tel semble avoir été le but poursuivi par la plupart des fondateurs des caisses d'épargne en Allemagne et la raison d'être de la mise en œuvre de ces institutions. » (1)

L'Allemagne a vu naître la première idée des caisses d'épargne. Le Mont de piété de Brunswick, dès 1725, fut autorisé à recevoir des dépôts pour alimenter ses prêts. En 1778, la ville de Hambourg fonda la première institution qui ait pris le nom de « caisse d'épargne » (sparkasse). L'essai fut malheureux par suite des événements politiques. La liquidation se termina néanmoins sans perte en 1823. Des caisses furent créés en 1786 à Oldenbourg, en 1798 à Kiel, en 1801 à Göttingen et à Altona, en 1816 à Karlsruhe et à Bade, en 1817 à Hambourg.

Dès le début du XIX^e siècle, les caisses d'épargne allemandes étaient en pleine prospérité. Les progrès furent rapides; en 1893, on comptait en Allemagne 2.500 caisses avec 4,500 succursales ou bureaux, 7 millions de marks de dépôts (8.750.000.000 francs), 12 millions de déposants, 430 millions de marks en réserve. La moyenne du montant de chaque dépôt était de 533 marks, et, sur 200 habitants, 23,07 étaient titulaires de livrets. Le nombre des caisses atteignait 2,715 en 1901 avec 5,358 succursales, 15.432.211 livrets et un avoir total de plus de 9 milliards 1/2 de marks. D'après les plus récentes statistiques, qui donnent des résultats pour l'année 1910, on compte 2.844 caisses publiques, avec 7,404 succursales, contre 288 caisses privées avec 294 filiales. Le nombre de livrets à la fin de l'année 1910 était de 21.534.034, soit 33,17 livrets par 100 habitants avec 16 milliards 1/3 de marks (exactement 20.975.710.000 francs). L'Allemagne occupe ainsi le premier rang dans le monde, quant à l'importance du chiffre des dépôts et au nombre de livrets en circulation. Elle a dépassé

(1) Dufourmantelle, *Bulletin de la société de législation comparée*, 1898, p. 395.

les Etats-Unis, qui, en 1908, tenaient le premier rang, et dont les banques d'épargne avaient, en 1909, 8.834.865 livrets en circulation et 19 milliards 200 millions de francs de dépôts (contre 20.616.699 livrets et 19 milliards 300 millions de francs pour la même année en Allemagne). La France vient au second rang pour le nombre de livrets émis (14.088.698 en 1910) et au quatrième pour le montant des dépôts (5.643.06 millions de francs en 1910), après l'Autriche (6.244.000 millions de francs en 1910).

Il n'existe aucune uniformité dans le régime des caisses d'épargne allemandes ; *ni l'Empire ni aucun État n'ont institué de caisse postale.*

Le plus grand nombre de caisses ont été créées par les administrations (communes urbaines ou rurales, cercles, districts, cantons, provinces). Elles sont dites caisses *publiques* par opposition aux caisses *privées*, institutions dues à des initiatives privées, exercées soit par des établissements privés de prévoyance ou d'assistance, soit par des particuliers groupés en vue de fonder entre eux une association mutuelle d'épargne. Les caisses publiques sont de beaucoup les plus nombreuses (2844 caisses publiques contre 288 caisses privées en 1910). Il faut faire enfin une mention spéciale pour les caisses d'épargne des associations coopératives.

A). Les caisses *publiques*, malgré leur nom, ne sont pas des institutions d'État. Exceptionnellement, deux États (Oldenbourg et Detmold) ont fondé des caisses de ce dernier genre qui restent placées sous leur propre garantie. La plupart des caisses publiques sont fondées par les personnes morales dont est constituée l'organisation administrative territoriale, principalement par les communes. Ces caisses jouissent d'une plus ou moins grande autonomie. Certains États (Prusse, Bade, Brunswick, Alsace-Lorraine) ont légiféré, d'ailleurs d'une façon très libérale, sur les caisses publiques ; d'autres leur ont appliqué les principes généraux qui régissent les institutions publiques, c'est le cas de la Saxe ; d'autres enfin (Mecklenbourg-Schwerin, Hambourg et Brême) laissent

les caisses s'organiser librement, après avoir fait approuver leurs statuts par l'autorité administrative.

Les caisses publiques, en général, jouissent d'une liberté très réelle, formant un contraste singulier avec l'autoritarisme que l'on s'ingénie à voir un peu trop complaisamment à tous les degrés de l'administration allemande. Les caisses allemandes bénéficient d'un régime beaucoup plus libéral, surtout quant au placement des fonds, que les caisses ordinaires en France, sous le régime de la loi de 1895.

D'ailleurs, malgré la diversité qui règne dans l'organisation des caisses d'épargne en Allemagne, il est possible de dégager quelques principes fondamentaux communs. La réglementation prussienne peut être considérée à cet égard comme le prototype de toutes les autres.

Les caisses d'épargne publiques en Prusse sont régies par le règlement du 12 décembre 1838. On sait quelles tendances décentralisatrices animent l'organisation administrative prussienne; ces tendances engendrent la localisation. Le règlement de 1838 les a respectées; il est conçu dans un esprit très libéral; sa pensée dominante a été de « donner aux déposants « une sérieuse sécurité, sans engager les finances publiques et « tout en fécondant la vie économique du pays par l'utilisation « locale de l'épargne. »

Dans quelles conditions une caisse publique peut-elle être créée? Lorsqu'une commune veut fonder une caisse, elle doit d'abord soumettre son projet à l'autorité administrative de surveillance (*oberpräsident* à Berlin, président de régence ou *regierungspräsident* pour les communes urbaines, préfet du cercle ou *landrath* pour les communes rurales). Ces fonctionnaires font une enquête et rédigent un rapport qu'ils transmettent à l'autorité administrative supérieure; celle-ci approuve ou rejette le projet; mais, dans le cas de rejet, l'assentiment de l'assemblée provinciale est nécessaire. Le rejet ne peut pas être prononcé si les statuts sont conformes à la loi et si la commune est en état, par sa situation budgétaire, de donner toute sécurité aux déposants.

Dans leur examen, les autorités administratives doivent se borner à rechercher : 1^o si les dépôts recevront un placement sûr, 2^o si les finances ne seront pas mises en péril par la création de la caisse publique, 3^o si l'institution projetée répond bien aux besoins des classes peu fortunées, en faveur desquelles elle doit être principalement organisée.

Quant au placement des fonds, une grande latitude est laissée aux caisses publiques : premières hypothèques urbaines ou rurales, valeurs de l'État prussien, des autres États allemands ou de l'Empire, lettres de gage, obligations de chemins de fer, en général « tout placement offrant une absolue sécurité ». Depuis 1840, l'emploi des fonds en avances sur nantissement de valeurs mobilières, en prêts au crédit personnel, même sans caution, est autorisé. L'escompte des effets de commerce est toléré. Enfin, le règlement de 1838 permet aux caisses communales de se servir des fonds déposés pour le remboursement des obligations de la commune ou pour la dotation de monts-de-piété ; une circulaire de 1884, encore en vigueur, engage les caisses publiques à prêter les fonds disponibles aux provinces, cercles, communes urbaines et rurales de la Prusse (tous organes administratifs compris sous le nom de *Korporationen*), pourvu que ces prêts soient amortissables dans un délai fixé par les statuts et qu'ils n'absorbent pas plus d'un quart de l'avoir total de la caisse. Ainsi, « la porte est ouverte aux placements les plus variés, répondant aux « nécessités économiques sans cesse changeantes, et les caisses « d'épargne peuvent remplir avec fruit leur mission sociale, « en fécondant de leurs immenses ressources les diverses « formes que revêt l'activité locale ». (1)

En 1908, les placements opérés par les caisses d'épargne prussiennes se répartissaient ainsi (2) :

(1) Dufourmantelle, *loc. cit.*, p. 406.

(2) *Zeitschrift des Königlichen preussischen statistischen Landesamt*, année 1910, 3^e fascicule.

	Valeur en marks
Prêts hypothécaires sur immeubles urbains...	3.913.860.000
Prêts hypothécaires sur immeubles ruraux ...	2.075.930.000
Titres au porteur	2.385.450.000
Créances sans garantie.....	13.080.000
Créances avec garantie.....	157.590.000
Lettres de change.....	67.690.000
Prêts sur gage.....	102.270.000
Prêts à des établissements publics et à des corporations.....	1.199.760.000
Divers	85.500.000

La sécurité des dépôts est assurée par la diversité même des placements.

D'un autre côté, les dépôts faits aux caisses prussiennes vont sans cesse augmentant. Ils étaient de 4.000.6 millions de marks en 1894, de 5.745.8 millions de marks en 1900, de 9.571.4 millions de marks en 1908 avec 11.842.692 livrets (1). Dans cette dernière année, la moyenne des livrets par 100 habitants était de 30,22, celle des dépôts par tête d'habitant était de 244 m. 25 et par livret de 508 m. 21. Ces chiffres montrent de quelle faveur jouissent les caisses allemandes auprès des déposants.

Les caisses publiques sont d'ailleurs fort bien administrées. Leur gestion est entre les mains des autorités chargées de l'administration des communes, des cercles, des provinces ; ces autorités sont secondées dans leur tâche par de simples citoyens, étrangers aux fonctions administratives, mais rompus à la pratique des affaires. La présence de cet élément non fonctionnaire dans le conseil d'administration ou *curatorium* empêchent les caisses de s'absorber dans l'unité administrative auprès de laquelle elles sont créées. Quoi qu'il en soit, la pré-

(1) *Bulletin de statistique et de législation comparée*, année 1911, page 352. En 1910, les 1711 caisses prussiennes avaient reçu 10.332.120.000 m. de dépôts répartis sur 12.900.300 livrets.

sidence d'une caisse communale est toujours réservée au bourgmestre ou à un membre du conseil échevinal ; les membres du conseil d'administration sont toujours nommés par l'assemblée élective du conseil municipal. Il y a aussi des employés salariés.

L'administration des caisses publiques est soumise à la surveillance des autorités supérieures. Le conseil d'administration doit reviser la caisse tous les mois et l'autorité administrative en fait faire une inspection extraordinaire au moins une fois par an. Un rapport annuel est adressé au ministre de l'intérieur.

L'administration et la comptabilité des caisses doivent d'ailleurs être absolument distinctes de celles des communes, cercles ou provinces, qui leur accordent leur garantie.

Là se bornent les précautions prises par le législateur. Les détails d'organisation intérieure, les délais de remboursement, la fixation d'un minimum et d'un maximum etc... sont laissés à la libre initiative des caisses. Les caisses prussiennes reçoivent les dépôts à partir d'un mark (quelques caisses à partir de 50 pfennigs). Pour favoriser la très petite épargne, les caisses ont créé des *timbres-épargne* (institution analogue au système des *bulletins d'épargne* français, ou des *pennybanks* anglais). Ces timbres d'une valeur de 10 pfennigs peuvent être achetés dans les bureaux de la caisse ou de ses succursales, chez le marchand de cigares, chez les aubergistes ou dans d'autres établissements analogues. L'acheteur les colle sur une carte spéciale munie de 10 cases ; puis, ces 10 cases une fois remplies, la carte est échangée à la caisse contre un livret d'épargne relatant le versement d'un mark.

Dans la fixation du maximum des versements, les caisses prussiennes se montrent très larges. C'est ainsi qu'à Cologne les versements peuvent atteindre 5.000 marks ; le conseil d'administration peut même porter ce maximum à 10.000 marks. Malgré cela, la clientèle des caisses prussiennes est surtout composée de petits épargnants.

En 1908, les 11.842.692 dépôts des 1.678 caisses existantes se répartissaient ainsi :

Dépôts inférieurs à 60 marks. . .	3.395.567
— de 60 à 150.	1.642.844
— de 151 à 300	1.454.492
— de 301 à 600	1.691.171
— de 601 à 1.500	2.074.969
— de 1.501 à 3.000	924.595
— de 3.001 à 10.000.	581.780
— de 10.000 et au-dessus . . .	77.474

Donc la majorité se compose de petits dépôts.

Les caisses prussiennes servent à leurs déposants un intérêt assez élevé. En 1906, le taux moyen des placements ayant été de 4 0/0, les déposants ont bénéficié d'un intérêt de 3,29 0/0.

La différence entre les intérêts perçus et les intérêts servis (Zinsüberschuss) sert à payer les frais d'administration et à constituer le fonds de réserve. L'excédent, s'il en reste, forme le bénéfice net, dont les caisses font un usage intéressant, soit en accordant des primes à certaines catégories de déposants, artisans à domicile, journaliers, domestiques (caisse de Cologne), soit en subventionnant des œuvres d'utilité publique, écoles, hôpitaux, soupes populaires, crèches, etc... (caisse de Breslau).

On retrouve, dans la législation des autres États, le même libéralisme que dans le règlement prussien de 1838. C'est ainsi qu'en *Bavière* la loi du 9 avril 1880, visant spécialement les caisses d'épargne communales, consacre des principes analogues à ceux de la législation prussienne : grande liberté laissée aux caisses pour l'élaboration de leurs statuts, participation de l'administration communale à la gestion, décentralisation des placements, primes aux déposants, œuvres d'utilité publique, etc...

Les caisses publiques bavaoises sont de deux sortes : les *caisses communales* et les *caisses de district*. Les premières jouissent de la garantie de la commune et sont administrées par l'assemblée municipale, qui en rédige les statuts. Les secondes

sont garanties par le conseil de district et administrées conformément aux règles établies par la loi.

Les placements des fonds des unes et des autres peuvent consister en prêts hypothécaires, en prêts à l'État bavarois, aux personnes morales placées sous la surveillance des organes administratifs ou aux sociétés de crédit spécialement autorisées, en valeurs des États allemands et en prêts personnels avec caution.

En 1906, il y avait en Bavière 359 caisses et 627 filiales avec 502.230.000 marks de dépôts pour 946.700 livrets. L'intérêt moyen servi aux déposants était de 4 1/2 0/0. A elle seule, la caisse de Munich comptait, à la fin de 1909, 1.333.367 déposants, créanciers de 62.949.405 marks. Elle avait un fonds de réserve supérieur à 6 millions de marks.

En Saxe, « le pays d'Allemagne où le sens de l'épargne est le plus développé », il n'existe pas de loi spéciale sur les caisses d'épargne. Celles-ci restent soumises seulement à quelques prescriptions de la loi d'organisation communale du 24 avril 1873 et à des dispositions réglementaires. Elles bénéficient d'une large indépendance, dont elles ont fait un heureux usage. Les caisses saxonnes, en effet, particulièrement celles de Leipzig et de Dresde, sont très florissantes. Il existait en Saxe, en 1903, 349 caisses avec 2.592.257 comptes ouverts et 1.170.437.452 marks de dépôts.

Les caisses d'épargne allemandes ne sont pas isolées les unes des autres, mais groupées pour la plupart dans une vaste *Fédération générale allemande des caisses d'épargne*, dont le siège est à Berlin (1). Cette Fédération, née en 1889 d'un compromis entre la Fédération des caisses d'épargne de l'Allemagne occidentale, devenue, le 6 décembre 1884, Fédération allemande, et les fédérations de Saxe, du Hanovre et de Brandebourg, a pour but, d'après les statuts refondus en 1892, de « veiller aux intérêts communs des caisses d'épargne alle-

(1) La Fédération nationale allemande des caisses d'épargne comprenait, en 1910, 1.816 caisses avec 12 milliards de marks de sommes déposées.

« mandes, en vue de perfectionner leur organisation et de « développer leur extension dans l'Empire. »

Elle se compose de sous-fédérations régionales, de caisses d'épargne publiques directement affiliées, de caisses d'épargne privées et de personnes privées dont l'adhésion a été agréée par le conseil de direction.

Les statuts déterminent les conditions de vote des adhérents, notamment le nombre des représentants que ces derniers peuvent déléguer aux assemblées générales.

B) *Les caisses d'épargne privées* comprennent :

a) *Les institutions patronales* érigées par les industriels en faveur de leurs ouvriers (caisses de fabrique), surtout dans les centres industriels ou miniers.

b) *Les institutions d'épargne dues à l'initiative humanitaire* de particuliers, en vue de favoriser la formation de la petite épargne ; ce sont les *caisses d'épargne du sou* (pfennigsparkassen). Telle est la caisse de Darmstadt, fondée en 1880.

c) *Les caisses d'épargne scolaires et les caisses d'épargne pour la jeunesse*, créées par le pasteur Senckel de Hohenwald, à Glogau.

d) *Les caisses d'épargne privées fondées par des sociétés par actions* ou le plus souvent par des *associations philanthropiques*. Parmi les caisses de cette catégorie, trois surtout sont célèbres et prospères : la caisse de *Hambourg*, qui est la plus ancienne (elle remonte à 1778), la caisse de *Brême* et la caisse de *Francfort-sur-le-Mein*.

e) *Les caisses d'épargne mutuelles*, telles que la *Société privée d'épargne* (Privatspargesellschaft) de *Karlsruhe*, fondée en 1883, « dans le but de réunir les petites épargnes de ses membres pour les faire fructifier par des placements sûrs. »

Pour terminer cet examen rapide du régime des caisses d'épargne en Allemagne, il est bon de dire un mot du rôle important que joue l'épargne dans les *associations coopératives de crédit*, banques populaires ou caisses rurales.

Dans les institutions de l'espèce, les associés souscrivent des actions dont ils se libèrent par versements successifs,

fixés au plus bas chiffre. Pour compléter les ressources d'exploitation, des emprunts aux capitalistes et aux financiers sont contractés ; en outre, il est fait appel à l'épargne.

Bien qu'il soit difficile d'indiquer avec précision la part de l'épargne en cette matière, les subsides qu'elle procure sont très importants, surtout pour le crédit rural. Les *caisses d'épargne et de prêt* (Spar-und Darlehnskassen) sont de véritables caisses d'épargne villageoises, au point de rendre inutile la création en Allemagne d'une caisse d'épargne postale (1).

(1) Dernièrement, les sociétés coopératives ouvrières elles-mêmes ont commencé à établir des caisses d'épargne. La Société coopérative *Produktion* de Hambourg, qui est une des premières, sinon la première, l'a fait avec un grand succès.

CHAPITRE V

Tentative de création d'une caisse d'épargne postale en Allemagne. — Le projet du 4 janvier 1885. — Echec.

L'Empire allemand n'a pas de caisse d'épargne postale. Des tentatives ont pourtant été faites en vue d'amener la création d'une semblable institution, mais les efforts en ce sens ont jusqu'à présent échoué.

En 1878, à l'occasion du *Congrès des institutions de prévoyance*, tenu à Paris, parut un mémoire sur les institutions de prévoyance de l'administration des postes et des télégraphes de l'Empire d'Allemagne. L'auteur de l'ouvrage faisait ressortir les avantages que la caisse d'épargne postale présentait dans les pays étrangers. Il insistait sur l'urgente nécessité d'introduire en Allemagne une caisse de même nature. « On n'a jamais douté chez nous, qu'en se chargeant accessoirement de la gestion d'une caisse d'épargne, la poste pourra offrir au public des facilités d'épargne incomparables. La charge des nouveaux services pourra être assumée par les organes administratifs de la poste sans préjudice pour les services existants, et la poste s'acquittera de sa nouvelle tâche avec ponctualité et fidélité. Le service de la caisse d'épargne postale pourrait fonctionner, comme annexe de l'administration des postes et de ses services financiers, plus simplement et à meilleur marché qu'en Angleterre. »

Cette idée a certainement inspiré le projet de loi du 4 janvier

1885, relatif à la création d'une caisse d'épargne postale en Allemagne.

« Il faut, disait l'exposé des motifs, introduire un nouvel anneau dans la chaîne des mesures qui, en considération du célèbre message impérial du 17 novembre 1881 sur le développement du bien-être du peuple, particulièrement dans les classes laborieuses, devaient venir en aide aux ouvriers et aux populations rurales. »

Les dispositions essentielles contenues dans le projet étaient les suivantes :

Chaque bureau de poste doit faire le service de la caisse d'épargne.

Le minimum de dépôt est fixé à un mark. Pour les dépôts inférieurs à un mark, on peut faire usage de timbres-épargne, dont la valeur nominale est de 10 pfennigs au maximum ; ces timbres doivent être collés sur les cartes d'épargne.

Au premier versement, le déposant reçoit un livret d'épargne délivré par le bureau de poste au nom du déposant ou au nom d'une personne désignée par lui. Les autres versements peuvent être effectués dans tous les bureaux de poste sur présentation du livret.

Une même personne ne peut avoir qu'un seul livret. Sur ce livret, on ne peut placer plus de 100 marks dans la même journée. Les sommes versées portent intérêt à partir du premier du mois qui suit le dépôt. Cet intérêt est de 3 0/0.

L'exposé des motifs fait remarquer qu'il est conforme aux vues du législateur de favoriser la petite épargne. De cette idée découle la limitation à 100 marks des versements pouvant être faits le même jour et sur le même livret et la fixation à 800 marks du maximum des dépôts faits par le même titulaire d'un livret. Ce chiffre reste bien au-dessous de ceux prévus dans les pays étrangers.

Mais le législateur s'est aussi laissé dominer par l'idée de ne pas laisser « contrebalancer l'influence des caisses ordinaires par l'intervention de la poste ». Le projet s'est opposé, en effet, à l'encontre de ce qui existe dans certaines caisses postales étrangères, comme la Caisse nationale d'épargne française, à

autoriser des dépôts supérieurs aux maxima ordinaires en faveur des établissements d'utilité publique ou de bienfaisance. Les caisses d'épargne communales présentent des facilités suffisantes pour le dépôt des sommes supérieures à 800 marks.

Les remboursements totaux ou partiels ne peuvent être effectués qu'après une demande préalable, qui doit toujours être accompagnée du livret. Le délai de remboursement est de quatre semaines. Cependant, il a été prévu, dans l'intérêt de la classe ouvrière, certaines dispositions d'après lesquelles, pour les petites sommes — celles inférieures à 100 marks, — le délai peut être réduit; le remboursement peut même avoir lieu immédiatement sur la production du livret.

Le titulaire d'un livret a la faculté de se faire acheter des rentes de l'Empire ou d'un État confédéré. Les fonds d'épargne peuvent, en outre, être placés en prêts hypothécaires ou en avances aux caisses de crédit communales ou privées.

Si, pendant une période de dix ans, aucun dépôt ni retrait n'a été effectué sur le livret, l'intérêt cesse de courir; si, à partir de ce moment, 30 ans s'écoulent sans dépôt ni retrait, les fonds déposés sont atteints par la prescription.

Les déposants jouissent de la franchise postale pour l'acheminement des plis concernant le service de la caisse.

Telles sont les dispositions principales du projet de 1885. Dans la séance plénière du 22 janvier 1885, comme aux séances de la commission chargée de l'examen du projet, ce dernier donna lieu à des remarques assez vives.

La commission décida le rejet du projet dans son ensemble et proposa la motion suivante, qui fut adoptée :

1° « Que le Reichstag veuille bien rejeter le projet de loi
« portant création d'une caisse d'épargne postale, dans les
« articles 1 à 48.

« 2° Que les États confédérés soient invités à déposer au
« Reichstag un projet de loi ayant pour but de confier à l'ad-
« ministration des postes la réception, le transfert et le rem-
« boursement des fonds d'épargne, dans le but de multiplier
« et d'améliorer les facilités offertes aux déposants.

« 3° Que la question soit considérée comme tranchée ».

Le gouvernement impérial depuis lors n'a pas jugé bon de reprendre une idée qui avait eu des adversaires influents comme l'ancien ministre des finances prussien, M. de Miquel,

La question de la création d'une caisse d'épargne postale avait suscité dans les milieux intéressés les plus vives polémiques. Au deuxième congrès des caisses d'épargne, qui se tint à Dresde, le 4 octobre 1883, en vue d'étudier l'organisation des unions de caisses et de rechercher les moyens de faire progresser l'épargne, fut exprimé le vœu que la création de la caisse postale ne vint pas entraver le développement des caisses communales.

De même, au troisième congrès, à Weimar, le 3 octobre 1884, partisans et adversaires de la caisse postale échangèrent des arguments. Le syndic de la ville de Brandebourg, Dullo, considérait l'institution « comme un acte d'injustice que ne méritaient pas les caisses d'épargne, honnêtement gérées, et « comme une manifestation de l'influence du socialisme « d'État. »

Une discussion encore plus vive eut lieu au congrès de Hanovre (25 novembre 1884), où la question de la création de la caisse postale d'Empire figurait en tête de l'ordre du jour. Le syndic Möllmann-Osnabrück défendit énergiquement l'institution des caisses d'épargne communales, dont la puissance de crédit était menacée par la caisse postale : « Que l'on « n'accorde, disait-il, aucune prérogative à ces caisses de préférence à la caisse d'épargne postale, mais aussi que l'on « n'octroie à cette dernière aucun privilège à l'encontre des « caisses communales ! Il faut se mettre en garde contre « toutes les dispositions du projet. »

Plus encore que dans les réunions précédentes, la question de la caisse d'épargne postale vint en discussion à l'assemblée constitutive de la Fédération nationale allemande des caisses d'épargne, à Dortmund, le 6 décembre 1884. On y rechercha particulièrement les intérêts que l'union devait défendre en présence du dépôt du projet de loi ; on y arrêta les mesures qu'il conviendrait de prendre en cas d'adoption du projet.

Au cours des débats, le rapporteur Heyden, directeur de la

revue la *Caisse d'épargne* (die Sparkasse), soumit à une critique pénétrante successivement les divers articles du projet. Il fit particulièrement ressortir les points qui tendaient à entraver les progrès constants des caisses d'épargne ordinaires. L'attitude prise par cette assemblée trouva son expression dans la résolution suivante adressée au Reichstag :

« Tout en considérant la caisse d'épargne postale comme un bienfait pour le peuple allemand, la Fédération allemande des caisses d'épargne exprime l'espoir que les dispositions du projet de loi relatif à sa création subiront une modification, de façon à ne pas mettre en péril les caisses d'épargne actuelles, dont l'importance et la valeur économique ne sont pas des moindres. Ces caisses réclament comme une impérieuse nécessité la réduction à 2 1/2 0/0 du taux de l'intérêt de la caisse postale, que ce taux ne puisse être modifié que par une loi, et qu'il soit permis à la caisse postale d'acquérir des valeurs d'État ainsi que des obligations des unions communales.

« Enfin, la Fédération considère les privilèges prévus par la loi en faveur de la caisse postale, tels que la franchise ou l'insaisissabilité pour les dépôts jusqu'à 100 m., comme des avantages de nature à nuire aux caisses d'épargne actuelles, si ces dernières n'en bénéficient pas également. » (1)

A la question : « Que faire si les caisses postales sont créées ? » il ne fut fait qu'une seule réponse : « Nous soutiendrons la concurrence. » La Fédération prit immédiatement en considération un important programme de réformes : transfert des dépôts, création de caisses d'épargne du sou (pfennigsparkassen), mise en vente de timbres-épargne, création aussi étendue que possible de bureaux de dépôt et de retrait, augmentation du nombre d'heures d'ouverture pour les opérations d'épargne, particulièrement en faveur de la classe ouvrière, participation des déposants aux bénéfices, etc.

« L'affiliation de toutes les caisses à une Fédération, à

(1) *Die Sparkasse*, 1884, p. 63 et s.

« la suite du dépôt au Reichstag du projet sur la caisse postale peut bien n'avoir eu d'autre signification que la mobilisation de toutes les forces et alliances résolues à ne pas céder d'un cœur léger à une puissance supérieure la solide forteresse des caisses d'épargne communales et privées. » (1)

Après le projet de loi, il y eut un assez long silence coupé de temps en temps par quelques remarques timides. Actuellement, l'intérêt paraît devoir revenir à la question.

Le vingt-troisième congrès des syndicats agricoles allemands, tenu à Munster, les 8 et 9 août 1907, se prononça comme un seul homme contre l'idée de la création d'une caisse d'épargne postale ; il adopta la résolution suivante : « La caisse d'épargne postale, jointe au service des chèques postaux, nuirait particulièrement aux caisses rurales d'épargne et de prêt par le drainage des économies et la concentration des sommes déposées. Le vingt-troisième congrès déclare à ce sujet que l'introduction du système des chèques postaux et de la caisse d'épargne postale est à rejeter comme une mesure préjudiciable aux intérêts des syndicats ».

Pourtant, dans le milieu même des syndicats agricoles, on ne rencontre pas toujours la même opposition à la caisse postale.

Au premier congrès international des syndicats agricoles, tenu à Vienne, les 22 et 24 mai 1907, le délégué autrichien, M. Faschingbauer, célébra dans son rapport les bienfaisants effets de la caisse d'épargne postale dans de nombreux pays, sa nécessité quasi-absolue ; il fit une allusion plus ou moins dissimulée au peu de compréhension dont les Allemands semblaient avoir fait preuve en cette matière. Peu après, on put voir le délégué allemand, M. Johannsen, voter la résolution présentée par les Autrichiens, alors que le congrès des syndicats agricoles allemands, qui eut lieu à Munster deux mois plus tard, se prononça énergiquement, dans les termes que

(1) Zahnbrecher. *Zür Einführung von Postsparkassen in Bayern*, 1909, p. 57.

nous avons cités, contre tout projet de création de caisse d'épargne postale.

Les succès de la caisse postale autrichienne, en relation intime avec les caisses de crédit agricole, ont été si impressionnants que le délégué allemand lui-même ne put s'empêcher de voter au congrès de Vienne la motion de l'Autriche. Cette motion déclarait nettement que « la crainte
« d'une influence néfaste de la caisse d'épargne postale sur les
« institutions de crédit agricole ne repose sur aucun fonde-
« ment, si l'on en juge d'après les expériences faites jusqu'à ce
« jour. La fixation d'un taux d'intérêt aussi réduit que possible
« pour les dépôts faits à la caisse postale et d'un maximum
« suffisamment bas pour ces mêmes dépôts constitue une me-
« sure de protection efficace contre la possibilité d'un afflux à
« la caisse postale des sommes confiées aux syndicats. »

Dans la discussion en première lecture, qui eut lieu au Reichstag, le 30 novembre 1912, au sujet du projet de loi sur les chèques postaux (1). M. Frommer, député de la droite, s'exprimait ainsi : « Mes amis politiques ont considéré avec
« beaucoup de défiance la création des chèques postaux. Il y
« avait lieu de craindre qu'un trouble considérable ne résultât,
« pour les associations coopératives de crédit et les caisses
« d'épargne, du fait de l'institution des chèques postaux. Nous
« craignons surtout que cette dernière ne fût le premier
« pas vers la *création de caisses d'épargne postales*. Nous
« reconnaissons qu'à l'épreuve, ces craintes ne se sont pas
« réalisées. Néanmoins, il est impossible de dire dans
« quelle mesure un préjudice a été porté par cette institution
« aux sociétés d'épargne et de prêt et jusqu'à quel point elle a
« entravé leur développement, car on manque de toute base
« pour statuer sur cette question. »

Quoiqu'il en soit de ces discussions, un fait subsiste : alors que la plupart des États européens, l'Angleterre, la Bel-

(1) Il s'agit de la consécration — avec modifications — par une loi du service des chèques postaux, institué à titre d'essai, en 1909, par ordonnance du chancelier de l'Empire.

gique, la France, l'Italie, les Pays-Bas, l'Autriche, la Hongrie, le Portugal, la Russie, la Finlande, la Suède, la Bulgarie, la Turquie, et hors l'Europe, 15 colonies anglaises, le Japon, sont dotés d'une caisse d'épargne postale, l'Allemagne s'est refusée à rentrer dans cette voie. Nous venons de voir dans quelles conditions le projet de 1885 avait été repoussé; il importe maintenant de rechercher avec quelques détails les raisons de cet échec.

CHAPITRE VI

Les raisons de l'échec du projet de création d'une caisse d'épargne postale en Allemagne. — Appré- ciation critique. — Conclusion.

De très intéressantes controverses se sont élevées, en Allemagne, soit dans le domaine de la doctrine, soit dans les milieux parlementaires, soit dans les congrès de la Fédération nationale allemande des caisses d'épargne, au sujet de la création d'une caisse postale.

Les arguments des adversaires de la caisse postale ont été présentés avec vigueur et autorité ; ils ont du reste prévalu.

Vitalité de l'esprit particulariste ou « régionaliste » en Allemagne, raisons d'opportunité, organisation perfectionnée des caisses ordinaires suffisant aux besoins de l'épargne, concurrence que ces caisses redoutent de la création d'une caisse postale, répercussion fâcheuse sur les finances communales et le crédit foncier, danger financier d'une caisse d'État, tels sont les thèmes favoris des contempteurs de la caisse postale. Il nous reste à les analyser et à les discuter.

A) RAISON HISTORIQUE. — Tout d'abord, il est incontestable que, malgré la formation de l'unité politique et économique de l'Allemagne contemporaine, l'esprit particulariste, qui a miné peu à peu l'empire de Charlemagne et tenu en échec, dans les différentes phases de l'histoire du Saint-Empire, les tentatives de centralisation, est resté vivace dans les institutions germaniques. « L'ancien émiettement de la souveraineté politique « entre une foule d'États allemands, écrit M. Dufourmantelle, « s'il a été longtemps pour la nation une cause de faiblesse

« politique, a été par contre et est demeuré dans sa forme
« actuelle, une source féconde de décentralisation économique,
« en soustrayant les institutions à l'uniformité d'une règle
« commune » (1).

Cette vitalité de « l'esprit régionaliste », s'il a eu pour conséquence une extrême variété, du reste féconde, dans l'organisation des caisses d'épargne allemandes, explique au moins partiellement l'attitude hostile de ces caisses vis-à-vis d'une institution d'Empire. Les caisses d'épargne allemandes, très jalouses de leur autonomie, redoutent la création d'une caisse d'épargne postale. Cette opinion est d'autant plus justifiée que, comme nous le verrons, les intérêts locaux ou régionaux trouvent dans les fonds des caisses d'épargne des ressources précieuses.

B) RAISONS D'OPPORTUNITÉ. — Sans doute, ajoute-t-on d'autre part, les résultats acquis dans les pays à caisse postale étaient en 1885 et sont encore de nature à recommander l'institution. Mais il existait dans ces pays des conditions préalables qui ne se rencontrent pas en Allemagne ou qui s'y rencontrent seulement à titre exceptionnel (2).

C'est ainsi qu'en Angleterre la création d'une caisse postale a été le résultat de l'administration imprévoyante et malhonnête des nombreuses caisses privées existantes. D'après la loi de 1817, en effet, les caisses d'épargne anglaises devaient remettre au Trésor le montant de leur avoir. Elles recevaient un intérêt et, en cas de remboursement, le capital correspondant. Elles jouaient donc le rôle d'intermédiaires entre les déposants et l'État. Mais, dans la pratique, une grande partie des fonds, au lieu d'être remis à l'État, étaient placés en toute indépendance, souvent avec une imprévoyance telle qu'il en

(1) Dufourmantelle, *op. cit.*, p. 396.

(2) K. Roscher, *Potsparkassen und Localsparkassen in Deutschland*, p. 4 et s. — Zahnbrecher, *Zür Einführung von Postsparkassen in Bayern*, p. 38 et s.

résultait de grosses pertes. On a vu même des caissiers se servir abusivement des caisses d'épargne pour leur profit personnel et spéculer sur les fonds qui leur étaient confiés. L'État lui-même employait les dépôts à des opérations financières que n'autorisait pas l'act de 1817 et qui provoquèrent des pertes considérables. En 1858, une enquête parlementaire fit ressortir un déficit de près de 110 millions de francs.

Dans ces conditions, l'État se devait d'autant plus d'intervenir que sa propre responsabilité était engagée. Trois ans plus tard, le 16 septembre 1861 (1), le gouvernement anglais ouvrit la caisse d'épargne postale, donnant ainsi satisfaction à un besoin social auquel les institutions qui fonctionnaient jusqu'alors n'avaient pas répondu.

En Belgique, avant la création, en 1865, de la Caisse générale d'épargne et de retraite placée sous la garantie de l'État, les caisses existantes, notamment la Société générale pour favoriser l'industrie nationale, fortement ébranlées par les crises politiques, ne s'adaptaient que d'une façon très imparfaite aux nécessités de la petite épargne. On ne comptait, en 1864, dans un pays si industriel, que 33.000 déposants, pour une population de 5.000.000 d'habitants, avec 21.000.000 francs de dépôts. Là encore, la création de la Caisse générale (1865) et la participation des bureaux de poste aux opérations de cette caisse (1870) s'imposait.

L'Italie, troisième État qui institua la caisse d'épargne postale (1^{er} janvier 1879), n'avait auparavant que des caisses d'épargne peu importantes et d'ailleurs fort inégalement réparties dans le royaume. En 1872, d'après les statistiques internationales sur les caisses d'épargne, publiées par le gouvernement italien (1878), il existait en Italie, pour une popula-

(1) Il convient de remarquer que, bien avant cette époque, en 1807, Whitbread avait eu l'idée, pour favoriser l'épargne des classes pauvres, de créer un « Post office saving bank » et qu'un peu plus tard, Ch. W. Sikes fonda sur la même idée son projet de caisse postale, dont s'inspira Gladstone, le 19 février 1861. (Cf. Heber, *die Postsparkassen*).

tion de 27 millions d'habitants, seulement 142 caisses d'épargne avec 140 succursales, alors que la Saxe, à la même époque, pour 2 millions d'habitants, comptait 149 caisses. De plus, 11 provinces du royaume, principalement celles du Sud, se trouvaient sans caisses ; 8.102 communes, 21.000.000 habitants, soit les trois quarts de la population italienne, ne pouvaient profiter des bienfaits de l'épargne. Dans ces conditions, l'institution d'une caisse d'État, offrant la possibilité de faire des opérations d'épargne dans les localités pourvues de bureaux de poste, correspondait à un besoin urgent.

La Hollande, qui créa une caisse postale en 1881, ne possédait à ce moment que 27 caisses sans grande importance et avait eu à enregistrer antérieurement de nombreuses faillites, survenues à la suite des événements de 1830 et de 1848.

En France même, avant la loi du 9 avril 1881 instituant une caisse postale, les caisses privées, comme nous l'avons vu, étaient en relations étroites avec le crédit de l'État, de sorte que le dernier pas était facile à franchir.

L'Autriche enfin, — pour nous en tenir aux pays qui étaient dotés d'une caisse postale avant le projet allemand de 1885, — se trouvait, lors du vote de la loi du 28 mai 1882, dans une situation particulière au point de vue de l'épargne. Si quelques grandes caisses autrichiennes (Wien, Prague) dépassaient en importance les caisses allemandes (1), par contre, on ne trouvait pas en Autriche les mêmes facilités d'épargne qu'en Allemagne. L'Autriche cisleithane, en 1879, avec 2.000.000 habitants, avait seulement 324 caisses, contre 1.174 caisses en Prusse (27.000.000 habitants) et 174 en Saxe (25.000.000 habitants). Aussi, en Autriche, a-t-on réclamé la création de la caisse d'épargne postale pour compléter le réseau des caisses ordinaires.

Ainsi donc, dans tous ces pays, les motifs qui ont conduit à

(1) La caisse d'épargne de Wien comptait 281.000.000 m. de dépôts, celle de Prague 180.000.000 m., celle de Berlin seulement 48.000.000 m. L'importance moyenne d'une caisse autrichienne en 1871 était de cinq fois environ celle d'une caisse prussienne.

la création d'une caisse postale sont l'insuffisance ou le mauvais fonctionnement des caisses d'épargne ordinaires.

En Allemagne, les mêmes raisons ne se rencontrent pas. Les caisses d'épargne jouissent dans ce pays d'une grande prospérité. Le placement des fonds y présente une sécurité absolue. Les faillites de caisses d'épargne, si fréquentes dans les pays comme l'Angleterre ou la Hollande, ne se produisent qu'exceptionnellement en Allemagne.

Les protagonistes de la caisse d'épargne postale objectent que la faculté d'effectuer dans l'Empire les versements et les retraits d'épargne, en tous lieux et en tous temps, est beaucoup trop limitée. La Caisse d'épargne postale offre, à ce point de vue, une supériorité incontestable.

Sans doute, répondent les adversaires de la caisse postale ; mais ce qu'il importe de considérer, ce ne sont pas tant les institutions en elles-mêmes que les résultats qu'elles peuvent donner. Or, en Allemagne, ces résultats sont excellents. « Le « côté social des caisses d'épargne est beaucoup plus marqué en « Allemagne que dans les autres pays, car chez nous une pro- « portion beaucoup plus grande de la population participe à « l'épargne. Les caisses d'épargne postales étrangères ont bien « sur les nôtres l'avantage de l'unité et de l'ampleur de l'appar- « reil, mais les caisses locales allemandes ont par contre pour « elles la supériorité des résultats. » (1)

C) ORGANISATION PERFECTIONNÉE DES CAISSES D'ÉPARGNE ALLEMANDES. — Roscher, qui a combattu le projet de création d'une caisse postale en Allemagne, reconnaît, en se plaçant au point de vue du caractère même des institutions, que le système des caisses d'épargne locales le mieux organisé ne peut être mis en parallèle avec la caisse postale. « Dans un « système d'irrigation, dit-il, (et les caisses d'épargne peuvent « être comparées à ce système, car elles absorbent les écono- « mies éparses pour les ramener à la disposition du crédit de « leur région), tel agriculteur a obtenu de meilleurs résultats, en

(1) K. Roscher, *op. cit.*, p. 2.

« basant l'installation de ses canaux d'irrigation sur la connaissance exacte d'un terrain peu étendu, que par un système d'irrigation embrassant un vaste territoire et n'existant que « sur le papier » (1).

Or, si l'on considère le nombre de caisses d'épargne par kilomètre carré, le nombre de déposants par rapport au chiffre de la population et le montant moyen des dépôts par habitant, la comparaison se soutient très bien entre l'Allemagne et un pays à caisse postale comme la France.

L'Allemagne comptait, en 1910, 10.770 établissements d'épargne (succursales comprises), soit un établissement pour 41 kilomètres carrés (France : 16.384 établissements, soit un pour 32 kilomètres carrés), 33,89 livrets par 100 habitants (France : 33,17) et une moyenne de dépôts par habitant de 323 fr. 07 (France : 143 fr. 76). Il serait donc injuste de reprocher à l'Allemagne de « nombreuses lacunes » quant aux facilités offertes à l'épargne. Les caisses de ce pays ont déployé, d'ailleurs, beaucoup d'ingéniosité et fait preuve d'une louable initiative pour arriver à contrebalancer l'infériorité théorique que présente le système d'épargne allemand par rapport à celui d'un pays à caisse postale.

« Roscher déclare, en effet : « les caisses d'épargne allemandes ont travaillé beaucoup à faire disparaître les principales déficiences de notre système d'épargne, auxquelles l'institution d'une caisse postale aurait dû porter remède » (2). La création de la Fédération des caisses d'épargne allemandes a été, à ce point de vue, d'une grande utilité. En 1884, l'assemblée constitutive de la Fédération préconisa, comme nous l'avons vu (3), un ensemble de réformes qui ont été progressivement réalisées. D'autre part, les caisses d'épargne allemandes n'ont cessé de développer leur caractère social particulier, qui est de s'adapter aux besoins de chaque région et d'alimenter largement le

(1) Roscher, *op. cit.*, p. 13.

(2) Roscher, *op. cit.*, p. 19.

(3) Ci-dessus p. 329.

crédit local. On comprendra dès lors que leurs défenseurs aient redouté la concurrence qu'aurait pu leur faire la caisse postale.

a) Tout d'abord, les établissements d'épargne ont été mis à la disposition du public pendant des périodes plus longues. Sans doute, on ne peut aller jusqu'à exiger que toutes les caisses d'épargne soient ouvertes, matin et soir, chaque jour de la semaine, si l'on considère surtout les caisses à clientèle rurale. Celle-ci n'effectue généralement ses dépôts que les jours de marché. La poste ouvre ses guichets toute la journée avec un personnel nombreux pour des opérations diverses; une telle institution ne peut être concurrencée à ce point de vue que par les grandes caisses d'épargne ou par celles qui font effectuer les dépôts et les remboursements par des employés préposés à d'autres occupations. Il est très avantageux, pour les caisses d'épargne qui peuvent en assumer la charge, d'organiser le service quotidien. C'est ainsi que la caisse d'épargne de Bordeaux a vu de ce fait son chiffre de dépôts se renforcer et le montant moyen des remboursements diminuer.

Il convient de remarquer, en ce qui concerne l'Allemagne, que l'infériorité résultant de l'insuffisance des heures d'ouverture des caisses se trouve très atténuée du fait de l'emploi des timbres-épargne. Les faibles économies, dont il y a lieu de craindre la dissipation par suite de l'absence d'un bureau de dépôt prêt à les recevoir, peuvent être mises en sécurité par l'achat de timbres-épargne dans les nombreux établissements de vente ouverts toute la journée.

Enfin, beaucoup de caisses d'épargne allemandes se sont trouvées dans l'obligation, en vue de faciliter un calcul plus rapide des intérêts des comptes sans recourir à un personnel supplémentaire, de fermer leurs guichets en fin d'année. Cet inconvénient a disparu peu à peu; les caisses ont échelonné dans l'année les époques de règlement des intérêts.

b) En second lieu, l'une des conditions essentielles que doit remplir tout bon réseau d'épargne, c'est que ses ramifications pénètrent le plus possible dans toutes les couches de la population, de manière à rapprocher les déposants de leur caisse et

à les inciter ainsi à l'épargne. La création des *bureaux auxiliaires* (Nebenstellen) d'épargne s'est poursuivie plus lentement en Allemagne que dans les autres pays. Cela tient sans doute à ce que les caisses sont pour la plupart rattachées à des communes ; or, celles-ci s'abstiennent fréquemment d'installer des bureaux auxiliaires sur le territoire d'autres communes. Il y a là une sorte de compétence administrative territoriale qui entre en jeu. Dans les grandes villes (Berlin, Breslau, Altona) il existe un *bureau de dépôt* pour chaque quartier. La création de ces bureaux se justifie dans ces villes par les besoins d'une population très dense. Mais, en général, les bureaux auxiliaires sont établis par les caisses de cercle, de canton, etc..., dont le champ d'action est plus étendu que celui d'une commune.

Dans tous les cas, la vulgarisation croissante du timbre-épargne remédie, dans une large mesure au défaut d'extension que peuvent présenter en certains points du territoire les caisses allemandes.

Quoi qu'il en soit, ni l'existence de nombreux établissements de vente de timbres-épargne, qui servent pour les petits dépôts seulement, ni la création de bureaux auxiliaires, dans lesquels on ne peut effectuer des versements que contre quittance provisoire, ne pouvaient faire double emploi avec la fondation de *caisses-succursales* (Nebenkassen). En effet, c'est seulement dans ces dernières et à la caisse-mère que l'on peut opérer des versements importants contre inscription immédiate sur le livret et obtenir des retraits. Il a été constaté, à la caisse de Berlin notamment, — Roscher relate le fait, — que le public montrait une grande inclination à s'adresser, pour le dépôt de ses épargnes, directement à la caisse principale, afin de ne pas être obligé de se déposséder de son livret pendant plusieurs jours. C'est ainsi qu'en 1883, sur les 13.800.000 marks de dépôts qui sont entrés dans la caisse d'épargne de Berlin, 3.900.000 seulement avaient été versés dans les quarante-et-un bureaux de dépôt de cette ville. Là encore, les caisses allemandes ont fait des progrès très notables, puisqu'en 1910 on comptait 10.770 établissements d'épargne (soit environ 41 par kilomètre carré). Ce chiffre n'était que de 4.431 en 1901.

c) L'un des avantages les plus appréciés de la caisse postale consiste dans la *faculté pour le déposant d'effectuer ses opérations dans tout bureau de poste* ; c'est le système dit « Cross-entry » ou de la « comptabilité croisée » (Kreuzrechnungssystem), qui fait de chaque livret d'épargne un « livret national », par opposition au livret localisé.

A ce point de vue encore, les caisses allemandes ont su efficacement remédier à un vice qui semblait tenir à la nature même de l'institution locale.

Elles ont organisé de bonne heure le *transfert des dépôts* (Uebertragbarkeit der Einlagen) d'une caisse à une autre, sans frais et sans perte d'intérêts, d'abord en Saxe, puis dans les unions de caisses d'épargne de l'Ouest, dans les districts d'Oppeln et de Posen, dans la province de Hanovre, en Brandebourg, en Wurtemberg, etc... Ces remboursements partiels par voie de transfert présentent un réel avantage pour les personnes que leur profession oblige à des déplacements fréquents : fonctionnaires, voyageurs de commerce, etc... Mais, ajoutent les adversaires de la caisse postale, ces remboursements n'ont qu'une importance relative à l'égard des petits épargnants. Toute personne qui abandonne sa résidence pour un long délai a toujours la facilité, par suite du développement croissant des *conventions de transfert* (Uebertragungskartelle) entre les caisses d'épargne, de faire transférer son envoi rapidement, sûrement et à peu de frais à la caisse de sa nouvelle résidence. Les déposants ne faisaient, d'ailleurs, de ces facilités qu'un usage restreint en 1884 ; il est certain qu'avec le développement des moyens de communication, les habitudes de déplacement fréquent qui en sont résultées, le système est devenu de plus en plus en faveur (1). C'est encore un point sur lequel l'initiative des caisses d'épargne allemandes n'a pas fait défaut.

d) Il convient de signaler encore, dans ce dernier ordre d'idées, l'institution des *livrets fermés* (gesperrte Einlagenbücher), sur

(1) Nous n'avons pu nous procurer sur ce point de renseignements statistiques précis.

lesquels des dépôts peuvent être effectués à volonté, mais dont les remboursements ne peuvent avoir lieu qu'à partir d'une date fixée à l'avance par le déposant. C'est quelque chose d'analogue aux « livrets à remboursement conditionnel » de notre Caisse nationale d'épargne (1). Ce système de « livrets fermés » a été introduit dans une large mesure à Plauen in V., sur l'initiative du bourgmestre Kuntze. Appliqué à des périodes courtes, il peut servir à pourvoir aux besoins de l'hiver, au paiement de loyers, d'impôts, d'intérêts, etc...; utilisé pour des périodes plus longues, il favorisera, par exemple, la constitution d'un petit pécule pour les apprentis ou les conscrits. Pour cette institution, les caisses locales ont précédé la caisse postale.

e) Mais la mesure la plus importante qui ait été recommandée au congrès des caisses d'épargne en 1884 est sans contredit le système des *timbres-épargne*. « Il est permis d'affirmer que la « création des timbres-épargne peut être considérée comme la « réforme la plus significative que l'on rencontre dans l'histoire « des caisses d'épargne allemandes (2). » Grâce à ces timbres, les caisses ont été ramenées à leur destination primitive, quelque peu perdue de vue au cours des temps, et qui était de favoriser la petite épargne et les très petits dépôts (Pfennigseinslagen, dépôts du sou). En cette matière, les caisses allemandes soutiennent très avantageusement la comparaison avec les pays à caisse postale. Ainsi, par l'introduction des timbres-épargne, disparaît le reproche fondamental adressé aux caisses locales de se désintéresser des petits déposants.

(1) Les livrets ouverts par la C. N. E. à la suite de versements faits, soit par le représentant légal du titulaire, soit par un tiers, à titre de libéralité, ou en vertu d'un testament ou d'un jugement, peuvent être soumis à l'une des deux conditions suivantes : 1^o le livret est déclaré incessible ; 2^o le remboursement est différé, soit en capital seulement, soit en capital et intérêts réunis jusqu'à une certaine date pour un titulaire majeur, jusqu'à la majorité, la célébration de son mariage ou une date plus éloignée que sa majorité, pour un titulaire mineur.

(2) Roscher, *op. cit.*, p. 25.

Le montant moyen des dépôts par livret, pour l'ensemble de l'Empire, a passé de 480 marks en 1885, à 583 marks en 1893, 739 marks en 1908 et 784 marks en 1910.

Pour la Prusse, le montant moyen était de 584 marks en 1885 et de 857 marks en 1910, derniers résultats connus.

Dans un pays à caisse postale comme la France, le chiffre moyen par versement à la Caisse nationale a été en 1882 de 136 fr. 65 et de 131 fr. 78 en 1911.

Ces résultats sembleraient démontrer que, par rapport aux pays à caisse postale, l'Allemagne ne favoriserait que très peu l'épargne des classes les moins fortunées. Or, il n'en est rien.

Il convient de remarquer, en effet, d'une part, que les statuts des caisses d'épargne allemandes se sont montrés très larges dans la fixation du maximum des dépôts. Nous avons vu que, pour certaines caisses, le maximum pouvait aller jusqu'à 5.000 et même 10.000 marks. Cette circonstance a nécessairement pour conséquence de hausser la moyenne des dépôts. Les caisses postales ne s'interdisent pas, du reste, l'acceptation des dépôts de quelque importance : le projet allemand de 1885 fixait le montant maximum des dépôts à 800 marks.

D'autre part, ce qu'il est intéressant de comparer, c'est surtout le nombre des petits dépôts. Or, si l'on considère comme tels, pour la Prusse, les dépôts inférieurs à 300 marks, on constate : 1° qu'en 1906 leur nombre était de 6.050.789, soit plus de 55 0/0 du total général des dépôts ; 2° que plus de la moitié des versements de cette catégorie ne dépassaient pas 60 marks par livret (1). En France, le nombre des livrets de la C. N. E. atteignant 500 francs était en 1910 de 4.589.261, soit 79,32 0/0 du nombre total des livrets ; près du tiers des comptes existants présentaient un solde ne dépassant pas 20 francs.

Enfin, les caisses allemandes puisent la majorité de leur clientèle dans les classes laborieuses. En 1895, la caisse würtembergeoise, étendant son action sur tout le royaume de Württemberg, comptait parmi ses déposants 40 0/0 de gens de

(1) Ci-dessus p. 321.

service et 30 0/0 d'ouvriers. La caisse de Munich, en 1885, accusait les proportions suivantes : 36 0/0 de gens de service, 28 0/0 d'ouvriers. Il serait d'ailleurs inexact de penser que les dépôts de ces deux catégories étaient très faibles. Le premier versement d'un homme de service était de 83 marks, celui d'un ouvrier de 127 marks (1).

En définitive, les caisses allemandes favorisent la petite épargne, celle de la classe ouvrière. Elles atteignent ce résultat principalement par l'institution des timbres-épargne. Ces timbres sont, comme nous l'avons vu, analogues aux timbres-poste et d'une valeur de 10 pfennigs. Collés sur une carte, ils peuvent être reçus en dépôt dans une caisse comme un versement en numéraire. Le système fonctionnait dans le Wurtemberg dès 1871, ce qui contredit l'opinion d'après laquelle l'anglais Charles Dibdin, en 1874, aurait eu le premier l'idée d'utiliser des timbres comme quittance des dépôts. Quoi qu'il en soit, l'institution a eu un gros succès en Allemagne, où de nombreux établissements (bureaux des caisses, succursales, débiteurs de tabac, cabaretiers. etc.), ont été chargés de la vente des timbres-épargne. Roscher signale qu'en 1885 le nombre des bureaux de poste était beaucoup moins élevé que celui des bureaux de vente de timbres-épargne. A Dresde, par exemple, il y avait 14 bureaux de poste, contre 3 bureaux d'épargne et 115 bureaux de vente de timbres-épargne ; à Leipzig, 24 bureaux de poste et dix fois plus de bureaux d'épargne. Le système des timbres-épargne a été adopté par les caisses saxonnes en 1884 et l'on comptait alors 1 bureau de vente par kilomètre carré et par 800 habitants, « résultat qui est loin d'être atteint par les caisses d'épargne postales » (2). Il y avait en Saxe, à la même époque, un bureau de poste par 32 kilomètres carrés et 6.400 habitants.

C'est exact, si l'on ne considère que les bureaux de poste proprement dits ; mais l'argument perd toute sa valeur si l'on

(1) Cf. ci-dessus, p. 310, la répartition par professions en 1911 des déposants de la Caisse nationale d'épargne.

(2) Cf. Roscher, *op. cit.*, p. 34.

tient compte que les timbres-poste, qui, dans l'institution des bulletins d'épargne français, jouent le rôle de timbres-épargne, sont également mis en vente dans un nombre considérable d'établissements.

Néanmoins, les dépôts ne dépassant pas 60 marks ont reçu une vigoureuse impulsion par suite de l'introduction des timbres-épargne.

Le nombre de ces dépôts passe : à Dortmund, de 4.879 en 1881 à 4.773 en 1883, à Berlin, de 65.000 en 1882 à 74.000 en 1883.

L'effort des caisses allemandes pour venir en aide à la petite épargne a été d'autant plus méritoire que le fonctionnement du système des timbres-épargne est assez onéreux. Le prix de 10 timbres-épargne varie, suivant l'importance de la commande, de 3 pf. 60 à 0 pf. 75 ; le prix de la carte est de 0 pf. 60 à 0 pf. 35 ; par suite, une carte de 10 timbres coûte de 4 pf. 2 à 1 pf. 10 ; autrement dit, sur 1,000 marks de dépôt faits en timbres-épargne, il faut compter de 11 à 42 marks de frais, ce qui réduit d'autant le produit des dépôts pour la caisse d'épargne. D'ailleurs, les très petits dépôts faits de la sorte n'arrivent pas à couvrir les frais qu'ils nécessitent.

A côté de ce système d'un caractère général, il convient de signaler brièvement quelques institutions particulières, qui montrent avec quelle persévérance est recueillie en Allemagne la toute petite épargne. Telles sont, par exemple, en Saxe, les 30 écoles de la fabrication de la dentelle au fuseau (Klöppelschulen), dans lesquelles 10 0/0 du produit du travail des élèves sont versés à une caisse d'épargne ; les caisses des établissements d'assistance par le travail des jeunes garçons ; les caisses d'épargne scolaires ; les caisses d'association (Vereinssparkasse), comme celle de l'association militaire d'Adorf ; les unions d'épargne (Sparvereine), composées pour la plupart d'artisans et d'ouvriers de fabrique (126 dans la circonscription de la chambre de commerce de Chemnitz) ; les caisses d'usine, qui se développent de plus en plus (caisse du tissage du jute de Meissen, caisse de la fabrique de papier de Niethammer, etc...). Beaucoup d'autres fabriques, qui n'ont

pas de caisse spéciale, servent d'intermédiaires entre leurs ouvriers et les caisses communales. Il en résulte une économie de temps. « Un tel avantage, écrit Roscher, ne pourrait pas « être offert par les caisses d'épargne postales, même si l'on « triplait le nombre des bureaux de poste, car le bureau « d'épargne le plus simple et le plus commode sera toujours « celui où est payé le salaire de l'épargnant. » (1)

f) Pénétrés de cette préoccupation constante d'attirer à elles les petits dépôts, les caisses d'épargne allemandes ont profité de toutes les circonstances pour renforcer leurs moyens d'action à ce point de vue. C'est ainsi qu'elles n'ont pas hésité à faire appel, mais avec une extrême prudence, à des institutions d'État ou d'Empire, ou à expérimenter le concours qui leur était offert par celles-ci.

Une tentative très intéressante, qui a donné d'heureux résultats, a été faite en 1883 par la Direction générale des chemins de fer de l'État saxon. On comptait alors dans cette administration un personnel de 8.300 agents et 16.000 ouvriers, soit 24.300 unités, ce qui faisait avec les familles environ 100.000 individus. Ce chiffre aurait suffi à motiver la création d'une caisse des chemins de fer indépendante, comme cela existe dans certains États; mais l'administration des chemins de fer saxons a préféré faciliter le dépôt des épargnes dans les caisses communales existantes. En vertu d'une convention intervenue entre les caisses d'épargne des localités qui se trouvent sur les lignes des chemins de fer et la Direction générale, celle-ci fait vendre par ses employés les timbres des caisses communales. Dans ce but, un certain nombre d'employés des chemins de fer portent sur eux une petite boîte en fer blanc de la grandeur d'une tabatière. Sous le couvercle de cette boîte est collée une étiquette mentionnant la valeur du contenu, soit en argent, soit en timbres-épargne (au maximum 5 marks, en général), et, en outre, le nom de la caisse d'où proviennent les timbres, le nom et la fonction du vendeur de timbres. Avec ce

(1) Roscher, *op. cit.*, p. 45.

système, aucun compte écrit n'est nécessaire. Le débit est contrôlé par la remise du produit de la vente. Comme, d'autre part, les timbres-épargne achetés entrent dans les caisses de chemins de fer comme valeur en numéraire, il n'est pas tenu de comptabilité de ces timbres. Dès le début, la Direction générale a déclaré « qu'elle ne se préoccupait pas de savoir « quelle était l'épargne de chaque intéressé, qu'elle renonçait « à tout recours sur le montant de cette épargne pour dégradation, dommages causés ou amendes, mais qu'elle se réjouissait, au contraire, que les employés fissent le plus grand usage possible de l'institution dans leur propre intérêt. »

La Direction générale paye d'avance, en argent comptant, les timbres reçus des caisses saxonnes, prussiennes, bava-roises et altenbourgeoises se trouvant sur ses lignes et les fait vendre sans aucun frais.

Le deuxième congrès des caisses d'épargne allemandes, tenu en 1883, exprima sa vive reconnaissance à la Direction générale des chemins de fer saxons pour son intéressante initiative. Les résultats ont été dès le début des plus satisfaisants; pendant neuf mois, du 1^{er} avril au 31 décembre 1883, 800.000 timbres-épargne ont été vendus, représentant une somme de 75.000 marks. Le concours de l'administration des chemins de fer s'étend, en outre, au dépôt dans les caisses des sommes épargnées en timbres; dans ce but, l'administration, à certains jours déterminés, un peu avant la fin du mois, institue un service de transport spécial pour transmettre les dépôts aux caisses d'épargne. L'épargnant qui veut faire usage de ce service de transport peut enfermer son livret dans une enveloppe cachetée, portant sur la suscription le numéro du livret, afin que l'employé préposé à la transmission puisse indiquer ce numéro sur la quittance qu'il donne en recevant le livret. Ce dernier est retourné au titulaire par la caisse, sous enveloppe close. Le titulaire peut envoyer, s'il le désire, son livret à découvert. Le préposé à la transmission est, d'ailleurs, tenu d'observer le secret. Les livrets sont expédiés directement dans des sacs cachetés et renvoyés de même. L'administration

des chemins de fer ne se charge pas des retraits, sauf dans certains cas pour des agents ayant une résidence éloignée de la caisse.

Si une semblable tentative a donné de bons résultats, qui ne cessent de progresser, cela tient surtout à la gratuité des services rendus. Il n'en est plus de même lorsque l'intermédiaire doit être rémunéré.

Nous avons vu (ci-dessus page 272) l'usage très restreint qui avait été fait en France, sous le régime du décret du 23 août 1875, de la faculté donnée aux caisses d'épargne privées de faire appel, pour leurs opérations, au concours des receveurs des postes et des percepteurs, moyennant une remise sur le nombre et le montant desdites opérations.

En Hollande, une ordonnance royale du 28 décembre 1875 a organisé aussi la participation de la poste, qu'elle rémunérait au moyen d'une taxe de 0 fr. 04 0/0 (0,05 par 12 florins 1/2) (1). Dans une période de huit mois, il a été fait usage de cette faculté dans 98 cas ; même après réduction de moitié de la taxe, les versements faits par l'intermédiaire de la poste n'atteignaient pas 400.

Des résultats encore moins brillants furent obtenus par l'Office impérial des postes allemand. Ce dernier offrait aux caisses d'épargne rhénanes et westphaliennes de recevoir des dépôts et d'effectuer des remboursements des fonds d'épargne, en vertu d'un règlement arrêté, le 1^{er} mars 1873, entre les ministres des finances et de l'intérieur prussiens et l'Office impérial des postes. On comprend que les caisses n'aient utilisé en aucun cas cette facilité, à raison de la taxe demandée par l'administration des postes et fixée à un taux inacceptable. L'article 11 du règlement disposait en effet :

« La Caisse d'épargne paye à l'administration des postes
« 1 1/2 0/0 des sommes versées aux bureaux de poste et 1 0/0
« des sommes remboursées par les dits bureaux. Toute fraction
« de thaller est comptée comme thaller entier. Pour les rem-

(1) Le florin vaut 2 fr. 40.

« boursements intégraux par l'intermédiaire du service postal,
 « il est payé par titulaire une taxe fixe de 1 groschen (1), quel
 « que soit le montant de la somme remboursée. »

L'exagération d'un pareil tarif résulte clairement de l'exemple suivant (2) : dans les caisses d'épargne de Saxe, il a été effectué, pendant les années 1872 à 1877, 3.900.000 dépôts pour 450 millions de marks, 2.300.000 remboursements s'élevant à 334.000.000 de marks et environ un million de remboursements intégraux d'un montant moyen de 147 marks.

Si toutes ces opérations avaient été faites par l'intermédiaire de la poste, les caisses d'épargne saxonnes auraient dû verser

Pour les dépôts	6.750.000 marks.
Pour les remboursements	3.340.000 —
Pour les soldes de comptes	100.000 —

Au total 10.190.000 marks.

A cette somme devrait être ajouté le montant des frais d'administration des caisses d'épargne elles-mêmes (travaux d'écriture, calculs d'intérêts, placements de fonds, loyers, etc.). Le fait est d'autant plus remarquable que, pour les années 1872 à 1877, les frais d'administration des caisses saxonnes se sont élevés seulement à 3.100.000 marks, c'est-à-dire à moins du tiers de la somme qu'aurait demandée la poste pour assumer la partie la plus simple et purement mécanique du service des caisses d'épargne.

Pour 6.200.000 opérations, ces caisses ont dépensé en moyenne 0 pf. 50 par opération. Elles auraient dû verser à la poste 168 pfennigs pour une partie seulement du service.

Le reproche fait aux caisses d'épargne rhénanes et wesphaliennes de n'avoir pas voulu accepter le concours qui leur était offert est donc absolument injustifié (3). Car ce n'est pas

(1) 1 groschen vaut 10 pfennigs.

(2) Roscher, *op. cit.*, p. 49.

(3) Ces faits n'ont pas empêché certains adversaires de la caisse postale d'engager les caisses d'épargne à faire l'expérience proposée en 1873. Cf. Dullo, *Wider die Postsparkassen*.

seulement en Saxe, mais dans d'autres régions de l'Allemagne, que les frais d'administration sont de beaucoup inférieurs aux frais nécessités par le concours de la poste, d'après le tarif de 1873. Ainsi, à Brême, en 1883 (14.600.000 marks de dépôts, 12.000.000 marks de retraits), les frais s'élevaient à 55.000 m., soit 39 pfennigs par opération. L'application du tarif de 1873 aurait occasionné 349.000 marks de frais, soit environ six fois plus. Une autre preuve que le tarif demandé était beaucoup trop élevé est qu'en 1878 la poste offrit à la Caisse de Brême son concours à un tarif plus réduit variant du $\frac{1}{4}$ au $\frac{1}{8}$ des anciens tarifs ($\frac{1}{4}$ jusqu'à 3.000.000, $\frac{1}{8}$ au-dessus). Ce qui, pour le chiffre d'opérations de 27.400.000 marks, aurait donné 40.000 marks pour la seule exécution des mouvements de fonds, soit 70 0/0 de l'ensemble des frais d'administration.

Le taux de 0,25 0/0, en ce qui concerne les opérations de versements ou de remboursements, serait donc beaucoup plus élevé que la dépense faite par de nombreuses caisses locales pour la totalité des frais d'administration.

Dans les quinze plus grandes caisses saxonnes, en 1883, le coût moyen de chaque opération était de 35 pfennigs et la dépense, par 100 marks de versements ou de remboursements, de 41 pfennigs. Pour la Prusse, en 1882, la dépense par 100 marks était de 50 pfennigs (1).

A la même époque, la caisse d'épargne anglaise, après 22 années d'existence, ne pouvait effectuer une opération que pour 7 pence 1 (60 pfennigs) et la France pour 0 fr. 69. Nous avons vu enfin que chez nous chaque opération d'épargne coûtait actuellement à la Caisse nationale d'épargne 1 fr. 08, et aux caisses ordinaires 0 fr. 53. Une telle comparaison n'est sans doute pas à l'avantage de la caisse postale.

g) Mais les caisses locales, en Allemagne, et particulièrement les caisses communales, affirmeraient sur d'autres points

(1) Les statistiques récentes, que nous avons pu consulter, donnent seulement le chiffre des dépôts et celui des frais d'administration; nous n'avons pu, par suite, effectuer les mêmes calculs que ci-dessus, le montant des retraits n'étant pas mentionné.

encore leur supériorité par rapport à la caisse d'épargne postale. Les caisses d'épargne allemandes sont surtout des caisses communales. La prédominance de ces dernières assure au système d'épargne allemand, par rapport aux caisses d'État, des avantages tels qu'un auteur allemand de droit administratif, Lorenz von Stein, a pu écrire : « Les caisses d'épargne devraient toujours être une *fonction communale* ».

L'avantage essentiel des caisses d'épargne locales, par rapport aux grandes caisses d'État, c'est la faculté d'adaptation des premières aux besoins spéciaux des déposants et des emprunteurs.

« A cet égard, écrit Roscher, il n'y a pas de contraste plus « frappant que celui qu'il est facile de constater entre les « petites associations d'épargne, telles qu'elles existent en très « grand nombre, par exemple, en Saxe, et les caisses d'épargne « d'État. Plus est restreint le cercle des déposants, plus il est « commode et naturel de tenir compte, dans le drainage des « épargnes, des besoins, des tendances et des habitudes de « chacun, plus il est aisé d'atteindre au but que poursuit « l'épargne. Dans les caisses scolaires et d'usines, celui qui « recueille les épargnes sait bien souvent d'où proviennent « les dépôts. En général, il connaît tout au moins personnellement les déposants. Dans les caisses communales « assez importantes, il est déjà plus difficile d'arriver à ces « relations personnelles entre les organes d'exécution de la « caisse et les déposants. Mais ce sont les caisses d'épargne « postales qui sont le plus éloignées de cet idéal : les employés « des guichets ont une foule d'occupations en dehors du « service de la caisse d'épargne, qui n'est pour eux qu'accès- « soire, et, par suite de l'alternance des vacations, il leur est « encore beaucoup moins facile de se mettre en contact « personnel avec les déposants.

« Ce contact est cependant le point de départ le plus simple, « le plus naturel et le plus sûr pour la plupart des réformes en « matière de caisses d'épargne. Faute de ce contact, les « réformes ne sont pas réalisées, ou sont ajournées, ou sont « entreprises d'en haut sans bases suffisantes.

« Les caisses d'épargne allemandes, grâce à leur organisation surtout locale, ont atteint une grande indépendance et une grande diversité, non pas d'après des modèles prescrits, mais d'après des principes librement adoptés, qui sont très différents suivant les besoins des diverses régions. »

« ... Une telle adaptation aux besoins locaux est extrêmement difficile avec une caisse d'épargne d'État centralisée, et cela d'autant plus que le territoire de cette caisse centrale est plus étendu et plus varié. Les besoins très divers, souvent en opposition, de régions, les unes à population dense, les autres moins peuplées, les unes industrielles, les autres agricoles, les unes pauvres, les autres riches, doivent être ramenés par la grande caisse centrale à un dénominateur commun. *L'homunculus* abstrait de la statistique prend ici la place de la diversité des hommes réels. » (1)

Et l'auteur, comparant le nombre de déposants auprès de chaque caisse saxonne avec celui des déposants rattachés à chaque bureau d'un pays à caisse postale, comme l'Angleterre, conclut que les grandes caisses centrales, s'étendant sur tout le territoire d'un État, « sont très inférieures aux caisses locales au point de vue de l'intensité de leur efficacité. »

Ce qui aggrave encore le défaut des caisses postales, ajoutent leurs adversaires, c'est l'organisation administrative compliquée, la paperasserie encombrante que ces caisses nécessitent. Un formalisme souvent minutieux est nécessaire à la régularité des opérations. Ainsi, beaucoup d'affaires qui, dans les caisses locales, peuvent être réglées valablement sur place, nécessitent auprès des caisses postales un échange compliqué de correspondances entre les bureaux de poste et l'administration centrale. Il ne faut donc pas s'étonner que le coût moyen d'une opération soit plus élevé pour les caisses postales que pour les caisses locales.

D'autre part, afin d'éveiller et d'exciter l'intérêt des agents des postes, les caisses postales leur attribuent pour

(1) Roscher, *op. cit.*, p. 54.

généralement des remises pour les opérations effectuées par leurs soins. Il en est ainsi en Angleterre, en Belgique et en France.

La plupart des caisses d'épargne locales condamnent ce système, et avec raison, disent les contempteurs de la caisse postale. D'après la loi badoise de 1880, il est même expressément interdit d'allouer une remise au comptable. Au congrès des caisses d'épargne, tenu à Hanovre en 1884, le syndic Möllmann-Osnabrück déclarait que le fort accroissement des dépôts aux caisses d'épargne postales prenait un caractère suspect du fait du paiement de remises aux agents des postes. « De telles pratiques, ajoutait-il, devraient être formellement interdites en Allemagne ». Roscher soutient qu'un développement normal de l'épargne n'est guère compatible avec un système de remises. Les institutions d'épargne doivent être conçues de façon à inciter à y effectuer des dépôts ; lorsqu'il en est ainsi, il n'est plus nécessaire que les fonctionnaires de la caisse s'efforcent d'attirer le public à l'épargne. Le fait que les caisses postales recourent aux remises ne serait-il pas un aveu de leur irrémédiable impuissance ?

Le service « machinal » des guichets est peu propre au déploiement de cette activité qui exige, pour donner des résultats, que le préposé soit informé de la situation et des besoins personnels de chacun. Ainsi s'expliquerait le peu de succès obtenu par d'autres institutions auxquelles la poste est appelée à prêter son concours (assurances sur la vie en Angleterre, caisses de retraites pour la vieillesse en Belgique et en France).

Le fonctionnement inévitablement « bureaucratique » des grandes caisses d'épargne centrales, qui les empêche de tenir compte des besoins locaux des déposants, constitue un obstacle encore plus grand pour le placement des fonds. A ce point de vue, les caisses postales ne seront jamais en état de rendre les mêmes services à l'épargne que les caisses locales.

h) On sait (ci-dessus page 349) l'importance que prend le crédit hypothécaire dans le *placement des fonds* des caisses d'épargne allemandes. Sur 10.001.23 millions de marks de

placements effectués par les caisses prussiennes, en 1908, on comptait 3.913.86 millions de marks de prêts hypothécaires sur immeubles urbains et 2.075.79 millions de marks de prêts hypothécaires sur immeubles ruraux, soit au total 5.989.65 millions de marks. Avec des chiffres semblables, les caisses d'épargne allemandes sont les établissements qui prêtent le plus sur hypothèques ; elles l'emportent à ce point de vue sur les banques hypothécaires ou les sociétés d'avances et de crédit, ou même sur les caisses de pays où le placement des fonds s'effectue d'une façon très libérale, l'Italie, par exemple.

C'est en Saxe surtout que l'importance des caisses d'épargne pour le crédit immobilier est particulièrement remarquable. Le crédit hypothécaire que ces caisses fournissent est supérieur de la moitié au moins à celui procuré par les banques spécialisées : cela tient en grande partie à ce que les banques hypothécaires saxonnes ne disposent pour leurs opérations que de quelques établissements (une dizaine environ), alors que l'on comptait en Saxe, en 1903, 319 caisses d'épargne.

Un fait à noter est l'abaissement constant du taux de l'intérêt hypothécaire, ce qui a permis d'affirmer que les caisses saxonnes dispensaient le crédit agricole à bon marché. La vive concurrence que se font à cet égard les caisses d'épargne très rapprochées les unes des autres a beaucoup contribué à ce résultat.

La même observation a été faite dans d'autres régions de l'Allemagne, notamment dans le Grand Duché de Bade. Un rapport officiel de 1885, cité par Roscher, s'exprime ainsi : « Avec l'augmentation des institutions de crédit, et surtout « avec le resserrement du réseau des caisses d'épargne, les « opérations de crédit de la population agricole ont gagné « considérablement au point de vue de la loyauté des condi- « tions du prêt ; car ces institutions de crédit attirent peu à « peu la clientèle des prêteurs professionnels et sans scrupules. « Une influence favorable a été exercée également par les « achats qu'effectuent les caisses d'épargne en ce qui concerne « les créances de première hypothèque et les créances de « faillite, parce que les prêteurs ont ainsi affaire à un créan-

« crier loyal et indulgent, tandis qu'auparavant, l'achat de ces
« créances était fait exclusivement par des particuliers presque
« toujours malhonnêtes et sans égards... Les caisses locales
« de prêt (pour le crédit foncier) sont au-dessus de tout éloge
« à raison de la plus grande rapidité et des conditions de bon
« marché qu'elles apportent à la satisfaction du crédit, des
« clauses de remboursement favorables, des habitudes d'ordre
« et de ponctualité, et en particulier de la protection contre
« les opérations financières usuraires » (1).

Dans l'Allemagne orientale, le taux de l'intérêt pour premières hypothèques, qui, en 1881, était encore de 6, 7 et même de 8 0/0, avait été ramené en 1884 à 5 0/0, surtout du fait des caisses d'épargne.

Mais les caisses d'épargne, par le large concours qu'elles prêtent au crédit, ne courent-elles pas un danger ? Leur situation financière ne risque-t-elle pas de s'ébranler ? C'est peu probable. Si les données statistiques nous manquent pour donner à cet égard une réponse irréfutable, la prospérité croissante des caisses allemandes est le plus sûr garant de leur solidité financière.

Il est intéressant de constater que les opérations hypothécaires des caisses portent surtout sur des prêts minimes que ne consentiraient pas la plupart des banques hypothécaires, exception faite pour les grosses caisses d'épargne et les caisses d'épargne de la banlieue des grandes villes. C'est ainsi qu'en 1885, les prêts hypothécaires des caisses d'épargne comprenaient de 31 à 44 0/0 de prêts de 1.000 marks et au-dessous, et de 63 à 82 0/0 de 3.000 marks et au-dessous.

« Si cette source de crédit foncier était réduite pour les
« gens de condition modeste, il serait difficile de trouver à la
« remplacer d'une manière satisfaisante, car l'administration
« de si minimes hypothèques est compliquée et difficile, non
« seulement pour la plupart des banques, mais aussi pour les
« autres institutions de crédit foncier. Obliger, dès lors, les
« petites gens à recourir aux capitaux privés, ce serait les

(1) Roscher, *op. cit.*, page 62.

« exposer à la cupidité des intermédiaires professionnels, aux
« ennuis, aux démarches et aux frais nécessités par la
« recherche fréquente de nouveaux créanciers à la place de
« ceux qui ont été remboursés, à toutes les conséquences
« fâcheuses qu'entraîne l'insécurité de la situation de débi-
« teur (1). »

La population allemande a donc un intérêt de tout premier ordre au maintien et au développement du système des opérations hypothécaires effectuées par les caisses d'épargne.

Celles-ci, au surplus, peuvent aisément déployer ce mode d'activité. Limitant généralement leurs prêts aux environs immédiats de leur siège, il leur est plus facile de surveiller la situation de leurs débiteurs et des immeubles hypothéqués ; elles peuvent le faire d'une façon suivie et attentive, beaucoup mieux que les grands établissements dont la sphère d'action est très étendue. Par suite, les caisses d'épargne parviennent, sans compromettre la sécurité de leurs dépôts, à reculer partiellement les limites de leurs prêts plus aisément que ces établissements, qui sont, en outre, contraints de travailler suivant des principes uniformes.

Enfin, les caisses d'épargne ont fait preuve d'une intéressante initiative pour le remboursement des sommes prêtées. C'est ainsi que la caisse d'épargne et de prêt de Hanovre a pris des dispositions permettant à ses clients de se libérer progressivement et sans contrainte par des versements périodiques, tout en laissant au débiteur la faculté de rembourser par acomptes chaque fois qu'il le désirera et d'après ses moyens.

On ne voit pas les grandes banques hypothécaires se mettre aussi complaisamment à la portée des débiteurs.

D'autre part, les statistiques précédemment produites nous ont permis de nous faire une idée de l'importance des avances que les caisses allemandes faisaient au crédit personnel (2).

A ces divers points de vue, quel contraste frappant avec les caisses postales ! Combien peu soutiennent la comparaison ! les caisses postales d'Angleterre, de France, ont complètement

(1) Roscher, *op. cit.*, page 64.

(2) Ci-dessus, page 349.

renoncé, par avance, à remettre à la disposition des activités économiques locales les capitaux provenant de ces activités mêmes. Les fonds de ces institutions vont exclusivement aux caisses de l'État. La Belgique, la Hollande font une place aux prêts hypothécaires dans l'emploi de leurs dépôts, mais dans une proportion bien inférieure aux autres modes de placement, qui consistent surtout en achat de valeurs d'État. D'après les dernières statistiques (1909), la Caisse nationale belge, par exemple, ne comptait dans ses placements définitifs que 15.106.052 fr. de prêts hypothécaires contre 259.700.646 fr. placés en fonds d'État.

En résumé, les caisses d'épargne allemandes fonctionnent à la plus grande satisfaction du public, grâce à une organisation sans cesse perfectionnée. D'un autre côté, leur prospérité est incontestable et le rôle social qu'elles jouent présente pour l'économie nationale une importance capitale. Dès lors, une institution d'Empire qui viendrait, sous la forme d'une caisse postale, bouleverser tout le système et surtout concurrencer les caisses existantes ne constituerait-elle pas un danger grave ?

Ainsi s'est posée l'importante « *question de la concurrence* », qu'il nous reste maintenant à examiner.

D) LA QUESTION DE LA CONCURRENCE (*DIE KONKURRENZFRAGE*).

On peut dire qu'il y a sur ce point toute une littérature. Les controverses les plus vives se sont engagées dès l'apparition du projet sur l'introduction d'une caisse postale d'Empire en Allemagne.

« Bien des fois, disait l'exposé des motifs du projet de 1885, « s'est manifestée l'appréhension que, par l'institution de la « caisse d'épargne, on susciterait une concurrence nuisible « au développement prospère des établissements d'épargne « privés et communaux actuellement existants.

« La grande importance des caisses communales pour le « développement de la vie économique de leur ressort est « incontestable. La question de savoir si ces caisses auraient « à craindre un dommage, du fait de la concurrence de la « poste, mérite d'être examinée. Or, l'étude de la question

« permet d'affirmer que cette crainte est dénuée de fondement.

« Le champ d'action de la caisse postale est tout différent de celui des caisses communales. La caisse postale cherche surtout à attirer les milieux ruraux, qui ne pratiquent pas encore l'épargne ou la pratiquent seulement dans une faible mesure. Comme elle est destinée à faciliter aux classes pauvres la constitution de petits capitaux, le maximum des dépôts peut être maintenu au-dessous de celui de la plupart des caisses d'épargne actuelles. En tenant compte de ce que les valeurs les plus productives, celles dont se servent de préférence les caisses locales, ne conviennent qu'en partie (créances avec garantie) ou même pas du tout (créances hypothécaires) à la gestion de l'État, le taux de l'intérêt doit être normalement inférieur. La fixation de ce taux à 3 0/0 pour la caisse postale satisfait le but de l'institution de la caisse d'épargne, puisqu'elle se propose la mise en sécurité de capitaux plutôt que leur placement particulièrement rémunérateur. Ce taux reste inférieur à celui des autres caisses d'épargne. Enfin, le maximum des dépôts est fixé à 800 m. Ainsi sont écartés tous les dépôts qui n'ont pas pour but la constitution d'un capital au moyen de faibles épargnes, mais le placement provisoire de fonds disponibles qui doivent être réservés aux caisses actuelles. » (1)

Le projet conclut qu'en restant dans ces limites, les caisses d'épargne communales et privées conservent leur clientèle aisée; celle-ci, dont les besoins sont satisfaits par l'organisation des caisses ordinaires, n'a pas à recourir à une institution servant un intérêt moindre et imposant un maximum très réduit. Par l'expérience des autres pays, on peut se convaincre de la possibilité de la co-existence de la caisse d'épargne postale avec les autres caisses d'épargne. En Angleterre, ces dernières, malgré les dispositions peu favorables d'une législation particulière, ont vu leurs dépôts croître considérablement. Il en est de même en Italie et en France.

(1) *Stenographische Berichte über die Verhandlung des Reichstags*, 1884-1885, page 316. Cf. dessus page 326.

« Mais, pour tout dire, le projet a aussi prévu le cas où, « contre toute attente, quelques caisses locales, à la suite de « l'institution de la caisse postale, auraient à supporter une « diminution du nombre de leurs établissements ou ne pourraient se développer comme par le passé et seraient alors « contraintes à une limitation de leur crédit et de leurs « affaires. Les gouvernements, auxquels incombe la surveillance des caisses actuelles, devraient pouvoir demander « qu'une partie des fonds concentrés à l'administration centrale leur soient prêtés. Ces fonds pourraient être employés « en prêts aux caisses actuelles, pour les mettre en état de « répondre aux nécessités du crédit dans leur ressort. En « outre, l'autorité qui surveille l'emploi des fonds pourrait « faire des placements sur des caisses communales et contribuer de la sorte au maintien de ces dernières. » (1)

Ainsi, le projet avait ingénieusement tenu compte de l'objection capitale des adversaires de la caisse postale.

Dès la première lecture du projet au Reichstag, à la séance du 22 janvier 1883, la « Konkurrenzfrage » donna lieu à de très vives discussions.

Le député conservateur Ackermann, après avoir critiqué le projet et les motifs du gouvernement, arrive à cette conclusion que les caisses communales ont complètement rempli leur devoir et que l'on peut craindre avec juste raison la concurrence nuisible de la caisse postale. Il votera donc contre le projet, quelle que soit l'opinion du gouvernement. « Il semble que dans le cas où une seconde entreprise est « tentée, la première, qui jusqu'ici a occupé tout le terrain, ne « doive pas être atteinte... » La caisse postale ne marcherait pas à côté des institutions sociales comme leur adjuvant, mais comme leur adversaire, comme une concurrente dangereuse des caisses d'épargne communales ; cette concurrence serait d'autant plus à redouter que la caisse postale jouirait de privilèges (franchises, etc...) que n'ont pas les caisses communales. Par cette concurrence, les grandes caisses ne seraient

(1) *Id.*, page 817.

pas atteintes au début, mais les moyennes et les petites le seraient sûrement ; ce sont précisément celles qui, ces derniers temps, se sont le plus développées ; raison de plus pour ne pas leur susciter de concurrence. La caisse postale ne servirait que 3 0/0 d'intérêt. Beaucoup de caisses communales ne donnent que 3 1/3 ou 3 1/2 0/0. La légère différence d'intérêt ne joue pas un grand rôle, notamment auprès des petites gens.

Le député national libéral, Kalle, affirma avant tout la nécessité de développer l'épargne parmi la population ouvrière. Celle-ci, par suite de l'assurance sociale, est dans l'obligation de faire des économies plus importantes. Dès 1881, dit-il, la question de la caisse postale fut posée devant le Reichstag ; le député de Kessler la souleva, et, soutenu par nombre de ses amis politiques du centre, déposa une motion invitant le chancelier à décider le gouvernement à instituer la caisse d'épargne postale, comme cela existe dans la plupart des pays voisins. Kalle examine ensuite la caisse d'épargne postale anglaise et les caisses prussiennes, signale le danger de la concurrence, et croit que les établissements actuels, s'ils n'ont pas à redouter un danger immédiat de cette institution, seraient cependant atteints. Il est d'avis qu'en considération du développement de l'esprit d'épargne en Allemagne et des résultats heureux que l'on doit aux caisses existantes, des précautions soient prises dans la loi pour que les intérêts de ces dernières soient sauvegardés.

De son côté, le secrétaire d'État aux postes, Stephan, démontra que la caisse postale ne causerait nullement une concurrence dangereuse aux établissements actuels, mais plutôt qu'elle serait leur pacifique collaboratrice pour atteindre un but commun. Cette opinion, ajoutait-il, correspond aux décisions des congrès des caisses d'épargne. Tous, sauf celui des caisses saxonnes, se sont prononcés en faveur de l'introduction de la caisse d'épargne postale.

Quant à la franchise et aux privilèges dont parle Ackermann, le secrétaire d'État fait observer que les caisses existantes ont aussi des privilèges. En effet, aucun maximum n'est prescrit

pour leurs dépôts, aucune limite n'est fixée au taux de l'intérêt, qu'elles peuvent élever à plus de 3 0/0 pour s'attirer la clientèle. Cette dernière faveur n'est pas seulement théorique, puisque le taux moyen de l'intérêt servi en Allemagne par les caisses d'épargne est de 4 0/0.

L'examen de la question fut confié à une commission qui se prononça contre le projet. Le Reichstag, à une grande majorité, se rangea à l'avis de la commission, *uniquement par crainte de la concurrence de la caisse d'épargne postale aux caisses privées.*

A l'occasion de la discussion du budget des postes et des télégraphes, en 1887, la question de la caisse d'épargne postale fut de nouveau agitée. La plupart des députés se montrèrent hostiles au projet, les uns pour des motifs nationaux et particularistes, les autres pour des raisons politiques. De nouvelles discussions eurent encore lieu ultérieurement, mais sans aucun résultat.

A côté de cette attitude du législateur allemand en présence du projet d'institution de la caisse d'épargne postale, il n'est pas sans intérêt de connaître l'opinion des intéressés eux-mêmes, exprimée officiellement par l'organe de la Fédération nationale allemande des caisses d'épargne.

A l'assemblée générale tenue à Dortmund, en 1884, par l'Union des caisses d'épargne allemandes de l'Ouest, et dans laquelle Heyden fut rapporteur, le vœu suivant, présenté par les caisses saxonnes, fut adopté : « Que le Reichstag veuille
« bien décider en première ligne qu'une caisse d'épargne non
« indépendante soit rattachée à la poste impériale ou plutôt
« que celle-ci collabore, avec les caisses communales et de
« cercles existantes, au développement commun de l'épargne
« et que, moyennant une indemnité équitable à déterminer par
« une loi d'Empire, elle reçoive les dépôts pour les caisses
« communales ou de cercles, effectue les remboursements et
« les transferts d'une caisse locale à une autre, mais que la
« gestion intérieure et le placement des fonds d'épargne
« soient exclusivement réservés aux caisses communales et
« de cercles. »

Au sujet du taux de l'intérêt à verser par la caisse postale, le chiffre de 3 0/0 fut trouvé trop élevé et on en proposa l'abaissement à 2 1/2 0/0. Le rapporteur Heyden affirma la nécessité de repousser les modifications du taux de l'intérêt au cours de l'année, mais plutôt d'en réclamer la stabilité, parce que les changements seraient une aggravation. Les modifications du taux de l'intérêt ne devraient résulter que d'une loi d'Empire. Le bureau du congrès déposa une résolution dans laquelle il ne se prononçait pas contre les caisses d'épargne postales, mais réclamait seulement la réduction du taux de l'intérêt de cette caisse à 2 1/2 0/0, la nécessité d'une loi pour modifier ce taux, enfin l'autorisation pour la caisse d'acheter des valeurs d'État ou des obligations. Éventuellement, on examinerait la question des franchises de timbre et de poste.

De leur côté, les *chambres de commerce* ont fait connaître leur avis sur la question de la caisse d'épargne postale. On lit dans les rapports annuels de la chambre de commerce de Coblenz que « la transformation du système de l'épargne par « la création d'une caisse postale, si elle a soulevé ça et là « quelques critiques, a été, en général, saluée avec joie. Le « besoin d'augmentation des bureaux d'épargne se manifeste « suffisamment partout. Une augmentation du nombre des « caisses amènerait un accroissement des dépôts et des rem- « boursements. Le nombre des caisses actuelles est trop « restreint, et la création de nouveaux établissements d'épar- « gne est à souhaiter. »

Le même avis a été exprimé par les autres chambres de commerce, à l'exception de celle de Zittau en Saxe, qui ne reconnaît pas la nécessité de créer de nouvelles caisses administrées par l'État. Le motif de cette divergence de vues réside dans la crainte de la concurrence de la caisse postale.

En 1883, le nombre des *syndicats agricoles*, en particulier des caisses rurales d'épargne et de crédit, était relativement restreint. De plus, il n'y avait aucune union de syndicats agricoles. C'est ce qui explique pourquoi, lors du débat au Reichstag, sur le projet de caisse d'épargne postale, aucune voix ne s'éleva du milieu des syndicats agricoles. Nous trouvons pour

la première fois l'opinion officielle de ces derniers dans le compte-rendu du premier congrès international des syndicats agricoles tenu à Wien, les 22 et 24 mai 1907.

Sur la question de la concurrence, Faschingbauer s'y exprima ainsi : « Les critiques qui se sont fait jour dans certains pays contre l'introduction de la caisse d'épargne postale ne s'adressent pas au système des chèques de la caisse postale, mais au système d'épargne, et quelques chiffres me permettront d'y répondre en me plaçant uniquement au point de vue de la statistique... » Suivaient des renseignements statistiques sur la caisse d'épargne postale autrichienne. « Pour les syndicats agricoles, en particulier, dans les régions où ils sont le plus développés, le système d'épargne de la caisse postale n'entre pas en considération, car on trouve à la campagne des occasions d'épargne plus rémunératrices que la caisse postale ; la population en use d'autant plus volontiers que la différence d'intérêts est plus élevée. Notre caisse postale donne pour les dépôts d'épargne 3 0/0 et pour les chèques 2 1/2 0/0. Vous savez que le taux courant est chez nous 4 0/0 et nos caisses de crédit ont, durant les vingt ans de leur existence, maintenu leur intérêt à ce taux. Cette différence dans l'intérêt a neutralisé l'effet de la concurrence de la caisse d'épargne postale pour nos caisses. Si l'on élève encore cette différence de 1/2 0/0 et si l'on réduit le plus possible le maximum des dépôts, on peut être alors absolument sûr que la caisse d'épargne postale ne causera aucun dommage à la caisse de crédit et à ses dépôts ».

Après lecture d'un rapport détaillé sur la question et discussion, le congrès vota à l'unanimité la résolution suivante : « La crainte de l'influence préjudiciable de la caisse d'épargne postale sur les institutions de crédit est, d'après l'expérience faite jusqu'à présent, sans aucun fondement. La fixation à un taux assez faible de l'intérêt des dépôts et des chèques de la caisse postale et d'une limite suffisamment basse pour les dépôts serait une mesure de protection efficace contre une déviation vers la caisse postale des fonds placés dans les

« caisses privées ». Le délégué allemand lui-même, M. Johannsen, vota cette résolution (1).

Tout opposé fut l'avis exprimé, les 8 et 9 août 1907, par le vingt-troisième congrès des syndicats agricoles allemands tenu à Munster en Westphalie. Le rapporteur, conseiller du gouvernement, y traita le sujet suivant : « De la création du « système des chèques postaux et de la caisse d'épargne postale ; de son influence sur le mouvement des affaires des « syndicats agricoles et en particulier des caisses d'épargne et « de crédit ».

Il en vint à parler de l'avis de l'Union générale des syndicats ruraux d'Autriche (19 février 1900) et de la « Centrale » des syndicats ruraux de Bohême (2 mars 1900), qui se prononçaient toutes les deux pour la caisse d'épargne postale. « Nos syndicats, disait la « Centrale » de Bohême, ne sont pas atteints « par la caisse d'épargne postale, parce que le taux de « l'intérêt s'élève seulement à 3 0/0, d'où une différence de « 0,75 à 1 0/0 avec les syndicats. »

Lors de la discussion au Reichstag, en 1907, du projet de loi sur les chèques postaux, il a été question de l'intérêt à servir pour les dépôts. Tandis qu'un petit nombre de députés ne s'opposaient pas à assurer une rémunération des sommes déposées, d'autres, et notamment le député Müller-Sagan, crurent que ce fait constituerait un acheminement vers la caisse d'épargne postale (2). En Autriche, ajouta le rapporteur de la question au congrès de Munster, les conditions sont tout autres que chez nous. Lors de l'introduction de la caisse d'épargne postale, il n'y avait que quelques sociétés de crédit, environ 300 à 400 bureaux, auxquels furent adjoints 3.000 à 4.000 bureaux d'épargne postale. En Allemagne, au contraire, pour 20.000 bureaux d'épargne environ, il y a 13.000 bureaux de poste qui feraient concurrence aux caisses actuelles (3).

Sur le résultat probable de l'institution d'une caisse d'épargne

(1) Cf. ci-dessus page 330.

(2) Cf. ci-dessus page 331.

(3) *Bericht*, p. 146.

postale, le *Kreditverein* (n° 7 du 1^{er} juillet 1907) (4) écrit : « Les
« effets nuisibles que produirait la création d'une caisse
« d'épargne postale, en tant que caisse d'État, sur les fonds
« considérables détenus par les institutions de crédit autri-
« chiennes ou allemandes, sont de toute évidence. Par un
« pareil afflux des économies des classes moyennes dans le
« grand sac de l'État ou mieux dans la Banque d'Empire, ce
« gigantesque réservoir du grand capitalisme, tous les capi-
« taux disponibles des institutions de crédit, d'intérêt public,
« seraient considérablement diminués et le crédit des classes
« moyennes en serait réduit à des disponibilités insuffisantes. »

En parlant des caisses autrichiennes et néerlandaises au congrès de Munster, le délégué Kretch en arrive à se convaincre que les caisses d'épargne postales et l'institution des chèques postaux attirent à eux des sommes considérables, qui proviennent en grande partie des classes moyennes et des petites gens. Celles-ci ont perdu l'usage des caisses d'épargne publiques et des sociétés de crédit qui répondaient à leurs besoins ; ces besoins, si l'administration des postes drainait l'économie des campagnes et des petites villes, ne seraient plus satisfaits. Il en résulterait un renchérissement de l'argent pour ceux qui ont besoin de crédit. L'excédent d'argent serait amené à la banque d'Empire et de là alimenterait le grand capitalisme. Pour venir en aide aux classes moyennes, et surtout pour organiser le crédit à bon marché, il est nécessaire de poursuivre la décentralisation des services de dépôts par l'intermédiaire des sociétés de crédit. Le contre-pied de cette décentralisation est la centralisation à outrance qu'amènerait la caisse d'épargne postale.

Kretch est ainsi conduit à condamner la création du système des chèques postaux et de la caisse d'épargne postale. La motion de rejet fut adoptée à l'unanimité par le vingt-troisième congrès des syndicats agricoles allemands. On peut dire que c'est encore le spectre de la concurrence qui amena ce résultat.

(4) Cité par Zahnbrecher, *op. cit.*, page 80.

Il nous reste maintenant à examiner l'opinion de quelques économistes sur la question de la concurrence.

D'après Roscher (1), dans les États qui ont institué la caisse d'épargne postale, tels que l'Angleterre, l'Italie, la Belgique, les résultats obtenus s'expliquent par les défauts des caisses d'épargne locales existantes au moment de la création de la caisse postale. Mais, si l'on considère des pays qui possèdent, comme la plus grande partie de l'Allemagne, un réseau de caisses locales bien développé et en pleine prospérité, la caisse d'épargne postale serait un obstacle plutôt qu'un adjuvant, supplanterait les caisses locales ou empièterait sur leur domaine.

Le premier résultat serait la disparition d'un grand nombre de caisses locales. Roscher cite l'exemple de l'Angleterre, où, l'année de la création du « Post Office Saving Bank », trente-trois caisses disparurent, et, pendant les neuf années qui suivirent, 145 caisses, dont 56 avait plus de quarante ans d'existence, furent « données en holocauste à la caisse postale ». Parmi ces caisses, il y en avait de très importantes : celles de Birmingham, Canterbury, Portsmouth. En 1885, 230 caisses avaient fermé. Ce fait est dû pour une large part à la concurrence de la poste. L'Office général des postes mentionne d'ailleurs ces disparitions dans les documents officiels sous une forme significative : « Caisses ayant disparu depuis l'institution de la caisse postale ».

En Belgique, où il n'existait que très peu de caisses privées avant la création de la caisse d'État en 1865, l'effet a été moins sensible. Cependant, on vit disparaître la Caisse d'épargne et l'Union du crédit de Bruxelles, ainsi que l'Union du crédit de Gand. La caisse de Mons fut transformée en une succursale de la caisse d'État.

En Hollande, la caisse postale, ouverte en avril 1881, a « fait de nombreuses victimes » (vingt-trois de 1881 à 1882), et le rapport officiel qui relate ces faits ajoute que la disparition des banques d'épargne est due principalement à l'institution de la banque d'épargne postale du royaume.

(1) Roscher, *op cit.*, page 74 et s.

En Italie, où la caisse postale existe depuis 1876, le nombre des bureaux s'était accru, de 1872 à 1876, de dix-sept par an en moyenne, tandis que dans les quatre années 1877-1881, le nombre de ces bureaux n'a augmenté que d'une unité.

Même si la création d'une caisse postale ne doit pas avoir pour effet la disparition des caisses locales, il n'est pas douteux que la fondation de nouvelles caisses se trouverait néanmoins considérablement entravée. « Ce dernier résultat serait
« d'autant plus à déplorer que l'augmentation du nombre des
« caisses chez nous, précisément dans ces tout derniers temps,
« a fait des progrès particulièrement importants » (1).

D'ailleurs, ce n'est pas là un inconvénient propre à la caisse postale. Une caisse privée centralisée ou une caisse d'État peut produire les mêmes résultats. Roscher cite à ce propos l'exemple de la *Société générale belge pour favoriser l'industrie nationale*, dont les nombreux bureaux établis en 1882 rendaient inutile la création des caisses communales, de la *caisse d'épargne de l'État de Wurtemberg*, où le réseau d'épargne est très peu compact.

L'auteur se fait le porte-parole des doléances de l'Union des caisses d'épargne saxonnes, qui adressèrent au Reichstag, le 22 novembre 1884, une pétition où on lisait : « La création de
« nouvelles caisses d'épargne, notamment de la part des com-
« munes, l'augmentation du nombre des bureaux pour la
« réception des dépôts tant dans les villes que dans les cam-
« pagnes, rien de tout cela ne se fera plus assurément, dès que
« l'Empire aura dégagé la commune de l'obligation d'y pour-
« voir... ».

« Les caisses d'épargne, écrivait le président Lette en 1863,
« sont un moyen de vivifier et de renforcer l'administration
« autonome. La conservation et la création de ces bienfaitantes
« institutions communales sont, dans de nombreuses régions
« et de nombreux cercles, l'objet d'un vif intérêt et d'un zèle
« patriotique de la part des administrations communales et
« des cercles, des diverses classes de la société, des citoyens

(1) Roscher écrivait ces lignes en 1885.

« qu'anime l'esprit public. Pour enrayer le développement de
« l'esprit public et porter une grave atteinte à l'autonomie admi-
« nistrative, ces sources de prospérité des caisses d'épargne,
« il n'est pas de moyen plus efficace que la centralisation de
« l'épargne dans un petit nombre de grandes banques natio-
« nales, entraînant la concentration de nombreux petits dépôts
« ou l'accumulation de capitaux en quelques mains ».

Non seulement, ajoute Roscher, l'introduction de la caisse postale amènerait la disparition de caisses déjà anciennes, empêcherait la création de caisses nouvelles, mais elle entraverait le progrès des caisses existantes. L'accroissement des caisses postales est obtenu aux dépens des caisses d'épargne locales par suite du passage aux premières des déposants qui se seraient adressés aux secondes, et aussi par le passage de *groupes entiers* de déposants des caisses locales aux caisses postales. Les caisses locales ont donc à redouter non seulement de voir des clients nouveaux leur échapper, mais aussi d'en perdre. C'est une grave erreur de croire que les caisses d'épargne postales viennent seulement combler les vides dans l'organisation des caisses d'épargne. Au contraire, par la masse de leur puissant organisme, elles viennent supplanter dans une large mesure les caisses locales. L'exemple de l'Angleterre et de la France fournissent à Roscher l'illustration de cette thèse.

Le fait que les caisses d'épargne locales sont supplantées par les caisses postales ne doit pas être considéré comme regrettable, si les premières ne rendent pas plus de services à la population que les secondes. C'est ce qui se produit pour les caisses d'épargne postales anglaises et françaises, tout au moins au point de vue du placement des fonds ; car, dans ces deux pays, les dépôts des caisses locales servent également à acquérir des valeurs d'État. Par contre, la concurrence en Allemagne aurait cette conséquence fâcheuse que les fonds épargnés dans une région ne seraient plus remis à la disposition des besoins locaux par l'intermédiaire d'organes locaux, mais transmis à une caisse centrale d'où ils ne reviendraient que pour une faible partie et par des moyens très détournés. Le

petit crédit, en particulier, subirait un très grave préjudice. Une caisse postale se laisserait aller encore moins que les grandes caisses locales, à consentir des prêts hypothécaires d'un montant de 500, 1.000 ou 2.000 marks, tels que ceux qui forment la majorité des prêts des caisses saxonnes.

La préoccupation du préjudice que peuvent causer aux caisses locales les caisses postales se manifeste d'ailleurs dans tous les pays où ces dernières ont été instituées. La Caisse d'épargne de Paris elle-même, qui, par son ancienneté, son extension et le nombre de ses succursales, devrait paraître la mieux qualifiée pour soutenir avec succès la concurrence avec la caisse d'épargne postale, déclarait dans son rapport pour l'année 1880 : « Il ne faut pas se faire d'illusion, la caisse d'épargne postale nous fera une concurrence redoutable. »

Dans ces conditions, il a paru indiqué à l'auteur de recueillir des informations auprès des grandes caisses d'épargne étrangères, notamment en France et en Italie, au sujet des effets que la concurrence a eus sur les caisses d'épargne locales.

Il résulte de ces renseignements (1) que la création des caisses d'épargne postales ont fait un tort considérable aux caisses d'épargne locales peu importantes, récentes ou mal organisées, ou parfois même entraîné leur chute, tandis que les grandes caisses anciennes, bien organisées, n'ont pas été endommagées.

Aussi voit-on les caisses privées demander, pour soutenir une lutte souvent inégale, la « parité de traitement » avec la caisse postale. Il suffit de lire, pour s'en convaincre, les réponses faites à Roscher par les caisses italiennes, qu'il avait consultées (2).

Dans une lettre ouverte au ministre Stella sur les caisses d'épargne en Italie, en date du 26 avril 1881, le député Podesta déclarait, lors de la discussion sur les rapports entre les

(1) Roscher, *op. cit.*, p. 83.

(2) Roscher, *op. cit.*, p. 85 et s.

caisses d'épargne postales et les caisses d'épargne locales, qu'il fallait avant tout accorder à ces dernières « toutes les facilités grandes et petites, dont « jouissaient les caisses postales. » C'est à cette condition que se ramènent également dans d'autres pays les desiderata des caisses d'épargne privées. Lorsqu'il ne leur est pas donné satisfaction, la concurrence entre les deux formes de caisses d'épargne est inégale. « Les caisses « d'épargne postales présentent tellement d'avantages *naturels* « sur les caisses d'épargne locales, que, grâce à l'unité de leur « organisation, grâce à leur extension sur tout le territoire, « grâce à leur personnel exercé, auquel le soin d'assurer le « service de l'épargne peut être confié comme occupation « accessoire moyennant une légère indemnité, la prépondérance « qu'a déjà un organisme aussi puissant se trouverait par « trop renforcée par l'octroi d'avantages *artificiels*. »

Et Roscher termine son étude sur la concurrence par un sombre tableau du danger que ferait courir à l'épargne allemande la création d'une caisse postale.

« Avec le développement sain et naturel de notre système « d'épargne, nos caisses sont ordinairement habituées à voir « leur budget se solder par un excédent des dépôts sur les « retraits. Dans ces conditions, il n'est pas difficile de maintenir en permanence la faculté de retrait, condition essentielle d'un système d'épargne digne de confiance. Mais « qu'au contraire les déposants fassent défection en grand « nombre et passent à la caisse postale ; que, par suite de ce « fait, les versements ne suffisent plus à satisfaire aux demandes plus nombreuses de remboursements ; qu'en outre, « l'actif des caisses d'épargne doive être réalisé, peut-être dans « des conditions défavorables, que les hypothèques, sur la « stabilité desquelles les débiteurs comptaient, soient ébranlées ; que le crédit des caisses d'épargne fléchisse auprès de « la population et que cela augmente encore les demandes de « remboursements ; que les communes, garantissant les « caisses doivent, pour prévenir une panique, contracter des « emprunts dans des conditions onéreuses, alors apparaissent « des difficultés, des dangers, dont heureusement aujourd'hui

« un très petit nombre de nos fonctionnaires des caisses d'épargne ont pu faire l'expérience. » (1)

2° A côté de la discussion particulièrement scientifique de Roscher, le syndic Dullo traite avec passion de la question de la concurrence (2). Il reconnaît tout d'abord « l'effet vivifiant de la concurrence ». L'apparition du projet de 1885 sur la création d'une caisse postale a été le point de départ d'une série de réformes réalisées par les caisses locales.

« L'ouverture des caisses, même au moment du calcul des intérêts, est de plus en plus pratiquée ; la durée d'ouverture des bureaux est prolongée ; on en arrive à l'établissement de succursales plus nombreuses ; les caisses d'épargne du sou se développent même en Prusse ; le transfert des dépôts est de nouveau réclamé avec insistance ; le système des chèques de caisses d'épargne revient en discussion ; la participation aux bénéfices est pratiquée dans quelques localités ; des livrets d'épargne « fermés », qui ne pouvaient être délivrés autrefois, peuvent l'être maintenant dans les districts de Gumbinnen, de Dantzig, de Marienwerder, de Bromberg et de Posen ; le nombre des déposants augmentera encore, si on porte remède à certaines déficiences ».

Mais, si la concurrence est un stimulant, Dullo ajoute qu'elle est un danger pour les caisses actuelles. Il est indiscutable que la poste semble comme prédestinée à organiser le service de la caisse d'épargne. Son réseau, qui s'étend sur tout le pays, le grand nombre de ses employés, qui sont exercés et habitués du matin au soir à manipuler de petites sommes, l'armée de facteurs qui, pareils à des émissaires, font chaque jour leur tournée et visitent les villages les plus reculés, forment pour la caisse d'épargne une institution impossible à remplacer, et la caisse d'épargne n'a qu'à être greffée sur la poste pour devenir la caisse d'épargne postale. Aussi la poste serait-elle toute désignée pour être la meilleure compagne des

(1) Roscher, *op. cit.*, p. 85 et s.

(2) Dullo a) *Postsparkassengesetzentwurf und die Sparkassen-reformen, 1884* ; b) *Wider die Postsparkassen*.

caisse d'épargne si elle voulait, et, par le même motif, elle serait la concurrente la plus dangereuse, si elle ne voulait pas être la compagne.

« Mais, si l'on fait abstraction de ces avantages, qui tiennent
« à la nature même de la poste et qui rendent praticables
« sans difficultés le transfert des dépôts et le système des
« chèques dans les opérations de caisse d'épargne, il ne reste,
« en faveur du projet de loi, aucun avantage des caisses pos-
« tales sur les caisses actuelles ; bien plus, à tous les autres
« points de vue, la caisse d'épargne postale doit leur céder la
« place ».

Dullo, comme les autres adversaires de la caisse postale, objecte principalement que les institutions d'épargne de l'Allemagne doivent être toutes différentes de celles que possédaient les différents pays à l'époque où ils ont créé la caisse postale. Il conclut qu'il est tout à fait inutile d'établir dans l'Empire, à côté des institutions actuellement existantes, un nouvel et important service concurrent.

3° Tout autre est l'opinion du conseiller de gouvernement Seidel (1), qui, après examen de la thèse de Roscher, déclare que les caisses d'épargne postales doivent être introduites à côté des caisses communales d'épargne en Allemagne. Il apparaît à Seidel, d'après l'expérience des autres pays, notamment de la France, de l'Angleterre, de la Belgique, que la caisse d'épargne postale n'entrave pas les opérations des caisses d'épargne privées. Au contraire, elle a amené ces dernières à des perfectionnements, caisses scolaires, caisses du sou, timbres-épargne, etc... L'impossibilité pour les caisses communales de soutenir la concurrence de la caisse d'épargne postale ne doit pas être un obstacle à la création de cette dernière.

4° D'autres auteurs se montrent également favorables à la thèse de Seidel. Ainsi, Heidemann (2) et Heber (3) montrent

(1) *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft von Dr. Bücher*, 64^e année, 1908, II, p. 331.

(2) Heidemann. *Zur Entwicklung des Deutschen Sparkassenwesens unter besonderer Berücksichtigung der Postsparkassenfrage*. Halle, 1907.

(3) Heber, *Postsparkassen*.

avec des statistiques copieuses que la crainte des adversaires de la caisse postale n'est pas aussi fondée qu'on veut bien le croire.

5° Enfin, Zahnbrecher (1), qui préconise l'introduction d'une caisse postale dans le royaume de Bavière, soutient qu'il faut faire une distinction quant aux effets de la concurrence. La concurrence n'est pas nécessairement un danger. Elle peut être utile ou nuisible ; utile, au point de vue qui nous occupe, lorsqu'elle stimule l'activité, engendre le perfectionnement des établissements sur lesquels elle s'exerce ; nuisible, si les caisses privées sont absorbées, anéanties dans la lutte. Or, si l'on ne peut contester que la création de la caisse postale fera naître la concurrence, celle-ci ne saurait être nuisible aux caisses actuelles ; elle ne pourrait être que vivifiante (*belebende Konkurrenz*).

Zahnbrecher, pour les combattre, ramène les objections des adversaires de la caisse postale à cette idée très répandue que tout établissement d'épargne est à lui-même son propre but. « Toutes les institutions d'épargne, au contraire, n'ont qu'un seul but, celui de développer l'épargne, et ce but économique, qui n'est pas exclusif d'une petite politique d'intérêt, doit fournir, dans l'avenir, l'idée directrice pour le développement de l'épargne et des établissements destinés à la vulgariser ».

C'est une critique à l'adresse de l'esprit particulariste, qui, pour avoir produit des résultats féconds, peut néanmoins devenir dangereux pour l'économie nationale.

Tels sont les principaux arguments présentés dans cette intéressante question de la concurrence, qui est loin d'avoir chez nous la même portée. En effet, les caisses d'épargne privées en France, à raison même de la législation restrictive qui régit le placement de leurs fonds, ne présentent pas la même importance au point de vue du crédit local. Sur un avoir de 192.389.819 fr. 84 en 1910, on comptait ;

(1) Zahnbrecher, *op. cit.*, p. 71 et s.

			Pour cent
Rentes (prix d'achat).....	27.723.645 fr. 88		14,41
Immeubles (prix d'achat.....	53.347.581	93	27,73
Valeurs d'État ou garanties par l'État (autres que les rentes)	3.275.219	01	1,70
Obligations négociables et entièrement libérées des départe- ments, des communes et des chambres de commerce.....	7.480.328	45	3,89
Obligations foncières et com- munales du Crédit foncier.....	1.038.020	74	0,54
Habitations à bon marché construites par les caisses.....	5.611.333	66	2,92
Prêts hypothécaires pour la construction d'habitations à bon marché	3.860.032	16	2,01
Autres valeurs locales.....	3.261.184	62	1,69
Compte courant à la Caisse des dépôts et consignations et encaisse.....	86.792.473	39	45,11
	192.389.819 fr. 84		100,00

Il semble que l'intérêt, un peu supérieur à celui de la caisse postale, que servent les caisses privées, soit pour celles-ci une garantie suffisante de vitalité.

E) RÉPERCUSSION FACHEUSE QU'AURAIT LA CRÉATION D'UNE CAISSE POSTALE SUR LES FINANCES COMMUNALES ET LE CRÉDIT FONCIER.

Les adversaires de la caisse d'épargne postale en Allemagne ne redoutent pas seulement cette institution pour la concurrence qu'elle pourrait faire aux caisses privées. Une des conséquences inévitables de l'introduction de la caisse d'épargne postale dans l'Empire serait encore *l'affaiblissement des finances communales*.

En effet, l'argent enlevé aux besoins locaux affluerait à la Banque d'Empire ; or, il est avéré que les ressources de cette dernière servent beaucoup plus à alimenter la haute finance,

le grand commerce ou la grande industrie que l'agriculture, la petite industrie ou le petit commerce. De cette façon, les districts locaux se verraient privés de la plus grande partie de leurs disponibilités financières actuelles, d'où renchérissement du crédit dans les petites communes urbaines et les communes rurales. En un mot, l'institution de la caisse d'épargne postale affermirait les finances de l'État et des grands capitalistes, mais porterait un coup funeste aux finances communales, au crédit agricole et ouvrier.

Tel est l'argument, Roscher le développe d'une façon très subtile. « On reproche souvent aux communes, dit-il, grâce
« aux bénéfices que leur procurent les caisses administrées
« par elles, de tirer profit de l'épargne accumulée sou par
« sou par les classes pauvres. Ce grief aurait peu d'import-
« tance et les caisses d'épargne existantes servaient moins le
« pauvre que les gens fortunés. Mais il faudrait l'opposer avec
» plus de raison à la caisse d'épargne postale, qui, d'après
« l'opinion généralement admise, est surtout la caisse des
« petites gens et retire chaque année des épargnes de ses
« déposants des bénéfices importants... Si donc, il est vrai,
« comme le prétendent les partisans des caisses d'épargne
« postales, que celles-ci servent surtout aux classes pauvres,
« les contribuables possédants se verraient dégrevés, aux
« dépens des non-possédants, par les excédents des caisses
« postales. Car, en majeure partie, les impôts portent en règle
« générale sur les possédants... Au point de vue de l'équité
« sociale, il faut tenir compte de ce fait » (1).

La fixation du taux de l'intérêt des caisses d'épargne communales au-dessous du taux courant, qui permet à ces caisses de réaliser des bénéfices, se justifie, au contraire, pour diverses raisons : sécurité plus grande des fonds d'épargne, qui constitue l'équivalent d'une diminution du taux de l'intérêt; rémunération du travail des caisses en tant qu'institutions d'intérêt général et de la garantie (assumée par les communes) des

(1) Roscher, *op. cit.*, p. 89 et s.

obligations de ces caisses ; stimulant pour l'accroissement du réseau de l'épargne, nécessité de prémunir les communes contre tout préjudice dans les circonstances normales du fait qu'elles répondent des caisses d'épargne, dangers pour celles-ci de la pléthore de dépôts qu'amènerait un taux trop élevé. D'ailleurs, il ne faut pas perdre de vue que le bénéfice net des caisses d'épargne allemandes est employé à des objets d'intérêt général et que ces caisses se donnent pour tâche de réaliser le crédit foncier à bon marché. En outre, les dépôts aux caisses d'épargne sont libres. Quiconque trouve trop faible l'intérêt servi par les caisses peut employer son capital à un taux plus rémunérateur. En d'autres termes, la fixation du taux de l'intérêt fonctionne comme une soupape : si les dépôts affluent, l'administration d'une caisse d'épargne n'a aucun motif d'en favoriser l'augmentation par l'élévation du taux de l'intérêt, mais si les dépôts diminuent, il est tout naturel que, pour rétablir l'équilibre, le taux soit élevé.

Enfin, ajoute Roscher, il est à remarquer que les tout petits dépôts ne couvrent même pas les frais qu'ils entraînent. « Les « excédents des caisses d'épargne communales ne proviennent donc que des dépôts qui, par suite de leur capacité « productive, ne sont pas exclusivement conférés à ces « caisses. » (1)

Les bénéfices réalisés par les caisses communales allemandes sont importants. Ils servent, dans la plupart des cas, à entretenir les hôpitaux ou à favoriser des entreprises locales d'intérêt public ou des institutions de bienfaisance. La suppression ou la diminution de ces ressources troublerait gravement l'équilibre de nombreux budgets communaux. Bien peu de questions présentent donc une aussi grande importance pour les finances communales que la question de la caisse d'épargne postale.

Pour si précise que soit l'argumentation de Roscher, on pourrait néanmoins lui objecter — et l'objection a été faite (2)

(1) Roscher, *op. cit.*, p. 91.

(2) Zahnbrecher, *op. cit.*, p. 99.

— que pour obvier aux dangers signalés, il suffit de prendre dans la loi créant la caisse postale de sages précautions contre la dérivation des ressources actuellement utilisées pour les besoins locaux vers une caisse centrale, où ils serviraient à alimenter la grande industrie et le gros commerce. N'est-il pas possible de décider que les fonds déposés ne seront pas uniquement placés en papiers de commerce, mais pourront servir, comme l'autorise la loi du 15 avril 1884, à alimenter dans une mesure appréciable le crédit agricole? De même, en Belgique, la loi du 9 août 1889 permet à la Caisse générale de consentir des prêts aux ouvriers pour la construction d'habitations à bon marché.

Le projet allemand de 1885 portant création d'une caisse postale autorisait cette institution à faire des avances aux communes, en particulier pour certains besoins agricoles. Ainsi se serait atténué, sinon effacé, le reproche qu'on fait à la caisse postale de soustraire des ressources à l'agriculture pour les remettre à la disposition de la grosse finance.

Faschingbauer, délégué autrichien au congrès international des syndicats agricoles en 1907, va plus loin et affirme qu'aux époques où l'argent se fait rare, le placement en obligations d'État et en lettres de gage devrait être favorable à l'agriculture et à l'industrie. La caisse d'épargne postale autrichienne n'a pas seulement souscrit à l'émission de l'emprunt d'État, mais a pris, en outre, une notable quantité de lettres de gage de l'administration autrichienne des hypothèques, et a ainsi, sans aucun doute, contribué à soutenir le crédit rural hypothécaire. Enfin, la loi sur la caisse d'épargne postale autrichienne s'est appliquée à favoriser le mouvement syndical agricole et elle a fait tant et si bien dans ces dernières années qu'en cédant à un intérêt minime une partie de ses fonds disponibles aux caisses syndicales de province, elle a facilité l'établissement d'un taux d'intérêt favorable au crédit.

F) DANGERS FINANCIERS D'UNE CAISSE D'ÉTAT.

Les dangers financiers d'une caisse d'État, ou plus exactement d'une caisse dont le crédit, la prospérité, sont intime-

ment liés au crédit, à la prospérité des finances nationales, n'a pas échappé aux Allemands. Mais l'argument n'a pas été formulé chez eux d'une manière principale, si l'on peut dire, par les adversaires de la caisse d'épargne postale. Ainsi, c'est incidemment, en conclusion de son exposé magistral de la question de la concurrence, que Roscher signale le danger d'établir une solidarité entre le crédit de la caisse postale et celui de l'Etat.

« Si l'on tient à donner aux déposants les meilleures et les
 « plus solides garanties, il n'est point nécessaire, loin de là, de
 « s'appuyer sur le crédit de l'État, toujours sensible aux
 « impressions de la politique et à l'action des événements exté-
 « rieurs ; mieux vaut compenser par la variété des placements
 « les risques pouvant survenir de l'instabilité des uns ou des
 « autres, et gager sur le travail productif, sur l'amélioration
 « des conditions économiques du pays, sur la propriété fon-
 « cière, sur l'exploitation même du sol, les obligations contrac-
 « tées vis-à-vis des porteurs de capitaux (1).

L'argument, sous cette forme, est surtout présenté en France, où la critique s'exerce plutôt contre le mode de placement des fonds des caisses d'épargne en général que contre la caisse d'épargne postale elle-même. Il n'y a pas, en effet, incompatibilité entre la forme de la caisse postale et l'utilisation plus rationnelle des dépôts.

En Allemagne, au contraire, les dangers financiers d'une caisse postale d'État ont été envisagés principalement au point de vue des conséquences que l'afflux dans une caisse centrale des fonds d'épargne pouvait entraîner pour les finances des communes et le crédit *local*.

CONCLUSION. — Ainsi, pénétrées d'un vif esprit régionaliste, fortes d'un développement à peu près exempt de vicissitudes financières, soucieuses de perfectionner leur fonctionnement dans l'intérêt de leur clientèle de classes laborieuses, prêtant un concours extrêmement précieux aux finances com-

(1) Lepelletier, *op. cit.*, p. 239.

munes et au crédit agricole, trouvant enfin dans un placement diversifié où les valeurs d'État occupent une place infime une solidité à toute épreuve, les caisses d'épargne allemandes ont tenu en échec toute tentative de création d'une caisse d'épargne postale.

Mais, parmi les arguments, jusqu'à présent victorieux, des adversaires de la caisse postale, il en est un qui paraît avoir le plus de vigueur, c'est celui de la concurrence. On vient de voir quelle ampleur les allemands donnaient au débat sur ce point. « Nous n'hésitons pas à affirmer, écrit un partisan de la caisse postale, que c'est *uniquement* la peur déjà ancienne de cette nouvelle concurrence qui a empêché l'Allemagne d'adopter l'institution de la caisse d'épargne postale sur le modèle de l'Autriche avec différentes modifications ».

On ne saurait nier pourtant les avantages très réels que présenterait même pour l'Allemagne, déjà si heureusement dotée en matière d'épargne, la création d'une caisse postale convenablement adaptée. L'argumentation d'un partisan, Zahnbrecher, qui préconise l'introduction d'une caisse d'épargne postale en Bavière, s'applique aussi bien à l'ensemble de l'Empire.

C'est d'abord l'augmentation considérable des bureaux d'épargne qu'entraînerait fatalement la création d'une caisse postale. Pour le royaume de Bavière, on comptait, en 1906, 985 bureaux particuliers ou caisses d'épargne, soit 1 par 6644 habitants et 76,9 kil. carrés, 4215 sociétés avec 455.810 membres, soit par 10.000 habitants 6,46 sociétés et 698,63 membres. Si l'on considère les sociétés d'épargne privées, ainsi que les caisses d'épargne rurales et de crédit, il y avait en 1906, 3065 sociétés de crédit, parmi lesquelles 2895 caisses rurales de prêt avec 319.017 membres, dont 239.132 ruraux. Donc, il est incontestable qu'au point de vue de la diversité des facilités d'épargne, la Bavière ne laisse rien à désirer. Pourtant, si l'on ajoute à ces établissements 3099 bureaux de poste répartis dans les huit directions postales supérieures du royaume, 5061 bureaux auxiliaires, 6652 facteurs ou auxiliaires, on comprend

quel appoint serait pour l'épargne l'utilisation d'un organisme aussi répandu que celui de la poste bavaroise.

Or, praticiens et théoriciens sont unanimes à reconnaître que l'augmentation des facilités d'épargne, la mise à la disposition du public de commodités nouvelles, exerceraient une influence très heureuse sur le développement de l'épargne, surtout dans la classe ouvrière et celle des domestiques. Combien de ces derniers, en effet, appréhendent de remettre 3 marks au caissier, pour ne pas avoir l'air d'appartenir à la classe des « économes » (sparsamen)? Ces mêmes gens achèteront sans hésitation 3 ou 4 marks de timbres aux facteurs, parce qu'ils ne verront dans ce fait rien d'humiliant. « Es sieht ja niemand wie ich spare; darum spare ich ». (Personne ne voit combien j'épargne, c'est pourquoi j'épargne). Maints comptables de caisses de crédit doivent compter avec cet amour-propre des petites gens; et c'est précisément dans ce milieu que l'épargne aurait besoin d'être vulgarisée.

La commodité des dépôts à la caisse d'épargne postale permet d'économiser de très petites sommes. Le déposant est prémuni contre toute tentation de dissipation : son livret est là pour lui rappeler constamment le but qu'il s'est proposé.

Ajoutons que la « possibilité d'épargne », ce que les Allemands appellent « die Sparmöglichkeit », ne dépend pas seulement du nombre aussi répandu que possible des bureaux, mais aussi des *heures auxquelles on peut se rendre à ces bureaux*. S'il faut faire un long parcours pour aller à la caisse, si l'on ne peut rencontrer le comptable, si les obstacles sont ainsi semés sur le chemin de l'épargne, le découragement s'ensuit fatalement. Quelles que soient les facilités offertes à ce point de vue par les caisses allemandes, aucun de ces établissements ne saurait rivaliser avec la poste. C'est avec raison que, durant les débats du premier congrès international des syndicats agricoles, tenu à Wien en 1907, le délégué autrichien Faschingbauer remarqua que l'organisation de la caisse d'épargne postale s'étendant jusqu'aux villages les plus reculés, où chaque bureau reçoit les dépôts et fait les remboursements, ne

pourrait être remplacée, même approximativement, par aucune institution analogue.

Mais on objecte que les membres des caisses de la jeunesse ou de fabrique préfèrent confier leurs petites économies aux caisses d'épargne communales qu'à la caisse d'épargne postale, même si le nombre des bureaux en est triplé, parce que le plus simple et le plus commode pour le travailleur, comme le remarquait Roscher, est de déposer ses économies à la caisse qui le paie. On peut observer que beaucoup d'ouvriers n'aiment pas placer leur épargne à la caisse de fabrique, et précisément l'exemple de l'Autriche montre que la caisse d'épargne est bien plus utilisée que les caisses d'épargne patronales.

« Si nous cherchons, écrit Faschingbauer, dans son rapport, « d'où proviennent les dépôts faits à la caisse d'épargne postale, nous constatons ce qui suit : ils viennent en partie des « grandes villes, qui, encore aujourd'hui, manquent de commodités pour les épargnes du peuple ; la ville de Wien « n'avait, par exemple, jusqu'à une époque relativement « récente, que deux caisses d'épargne. Les banques, il est vrai, « reçoivent des dépôts, mais les petites gens, l'ouvrier, ne « vont pas à la banque. Ils sont souvent obligés d'attendre à la « caisse une demi-journée avec leurs deniers économisés pour « les y déposer ; alors, ils vont au premier bureau de poste, « quoique la caisse postale serve un intérêt moins élevé, parce « c'est plus *commode* pour eux. » (1)

Le projet de 1885 sur l'introduction de la caisse d'épargne postale en Allemagne insistait dans l'exposé des motifs sur la nécessité de la multiplication des occasions d'épargne. Nous avons vu quelle supériorité présentait à ce point de vue sur les caisses ordinaires, la Caisse nationale d'épargne française (2).

Eufin, la création d'une caisse postale dans l'Empire allemand amènerait, au dire de ses partisans, un perfectionnement

(1) Bericht.... p. 144.

(2) Ci-dessus page 297 et la note.

croissant de la technique de l'épargne dans ses différentes branches. L'Autriche, la France l'ont bien montré.

A l'objection que la création par les caisses locales allemandes de caisses du sou, de caisses scolaires, de cartes d'épargne, etc... a contribué beaucoup à développer le sens de l'épargne (et à ce point de vue sans doute, les résultats ont été remarquables), on peut répondre qu'il ne faut pas exagérer. Le système des timbres-épargne, quelque enthousiasme qu'il ait provoqué au début en Allemagne, a été bientôt en régression sensible. Il est bon de rappeler à ce propos que les timbres sont fabriqués plus économiquement par l'administration des postes que par les caisses, lesquelles ont besoin d'une quantité de figurines beaucoup plus restreinte.

Roscher, il est vrai, tire du fait de l'emploi des timbres par les caisses locales cette conclusion que les innovations pratiques en cette matière sont beaucoup plus faciles à introduire dans les caisses d'épargne limitées à de petits districts que dans les grandes caisses postales s'étendant à tout l'Empire, pénétrées d'un formalisme parfois intransigeant. Or, le développement du système d'épargne postale au cours du siècle dernier prouverait plutôt le contraire. Il va de soi que l'administration supérieure de la caisse postale n'est pas *nécessairement* entre les mains de bureaucrates, mais pourrait être gérée par des personnes réputées par leur capacité d'organisation et leurs aptitudes en matière de banque et qui décideraient, en toute connaissance de cause, des réformes susceptibles d'être réalisées.

« En somme, on ne peut nier l'influence considérable
« qu'exercerait l'introduction de mesures générales sur les
« relations économiques des particuliers. » La création en Allemagne des assurances d'État contre la maladie, les accidents et l'invalidité a eu pour conséquence de vulgariser l'idée de l'assurance dans les couches les plus profondes de la population, est-il certain, qu'on puisse atteindre un pareil résultat des caisses privées en matière d'épargne ?

Si enfin Roscher, se basant sur la statistique, soutient qu'en Saxe le nombre des établissements susceptibles de recevoir

les petites économies est de beaucoup supérieur au nombre de bureaux de poste, il a en cela parfaitement raison, mais il ne s'agit pas de supprimer les caisses d'épargne privées, mais seulement de compléter leur action en vue du développement et du perfectionnement de l'épargne.

D'ailleurs, tous les adversaires de la caisse postale, Dullo lui-même, s'accordent à reconnaître qu'à côté de l'augmentation des facilités d'épargne qu'entraîne la création d'une caisse d'épargne postale, le *transfert des dépôts et l'emploi de chèques* par les titulaires de livrets d'épargne constituent pour cette caisse des avantages considérables par rapport aux caisses privées. C'est ainsi qu'est né en Autriche le chèque postal ; en 1883, les titulaires des dépôts supérieurs à 100 florins à la caisse d'épargne postale furent autorisés à disposer librement de leurs fonds au moyen de chèques tirés sur la Caisse centrale de Wien (1).

En résumé, multiplication des occasions d'épargne, extrême commodité pour les déposants, facilité des transferts et le cas échéant, mobilité plus grande donnée aux sommes déposées par l'organisation d'un service de chèques, telles sont les raisons qui militent, même en l'état actuel des choses, pour la création d'une caisse d'épargne en Allemagne.

Il n'est pas sans intérêt, croyons-nous, d'avoir sur cette intéressante question, l'avis d'un « professionnel », de l'inspecteur des postes, M. Heidemann, (2) qui a fait à ce sujet, principalement dans le royaume de Saxe, des observations statistiques dignes de remarque.

Ce fonctionnaire fait ressortir notamment que les dépôts sont trop réduits aux époques où les domestiques reçoivent de l'argent (Noël, Nouvel an, Chandeleur) ; or, c'est précisément à ce moment que les occasions de dépenses sont les plus nom-

(1) Ugo Guida. *Le service postal des chèques et virements*, supplément aux *Annales des Postes, Télégraphes et Téléphones*, septembre 1912.

(2) Heidemann. *Zur Entwicklung des deutschen sparkassenwesens unter besonderer Berücksichtigung der Postsparkassenfrage*. Halle, 1907, p. 46 et suivantes.

breuses. Se basant sur des chiffres, M. Heidemann se convainc qu'il en serait autrement si la poste impériale était chargée du service de l'épargne.

En ce qui concerne la répartition des bureaux d'épargne, il arrive à cette conclusion que la création de la caisse postale donnerait un réseau d'épargne plus dense et mieux distribué, en particulier à la campagne.

M. Heidemann recherche, en outre, les raisons du peu de développement actuel du système des timbres-épargne. Ces timbres ne sont pas populaires, parce que leur fabrication serait trop coûteuse s'ils étaient de qualité irréprochable rendant la contrefaçon difficile. Bien moindres seraient les frais, si, au lieu de timbres-épargne, on utilisait les timbres-poste comme cela se pratique dans presque tous les pays à caisse postale. Ici, les frais de fabrication, à raison du nombre considérable et des usages multiples, sont quantité négligeable. La contrefaçon est, au surplus, beaucoup moins à redouter.

A la suite de ces remarques judicieuses de technicien, l'inspecteur Heidemann est amené à comparer la caisse postale et les caisses privées quant au système des transferts et il conclut à la supériorité de la caisse d'épargne postale à ce point de vue. « Avec la caisse d'épargne postale, l'épargneur, lors de son changement de résidence ou de domicile, ne serait pas obligé de retirer ses fonds ; de la sorte il échapperait à la tentation de gaspiller son argent, et, par le transfert au nouveau domicile, la continuation de l'épargne serait considérablement facilitée. »

Les conclusions de Heidemann sont très nettes : il faudrait créer en Allemagne une caisse postale d'Empire ou d'État.

D'ailleurs, certains adversaires même de l'institution ne sont pas ennemis de toute immixtion de la Poste en cette matière. Roscher, par exemple, ne se contente pas de rejeter purement et simplement un système d'épargne postale. Bien au contraire. On a essayé, dit-il, en substance de donner une formule à la répartition du travail pour le cas où il y aurait co-existence en Allemagne de la caisse postale et des caisses privées. Les caisses locales laisseraient leurs petits dépôts à la

poste et se borneraient à s'occuper, selon les principes de la banque, des dépôts plus importants. « Cette opinion résulte
« d'une méconnaissance complète de l'origine et du but des
« caisses allemandes ; elle ne tient aucun compte des différences nécessaires entre une caisse d'épargne et une banque...
« elle exposerait les caisses, dans les moments critiques, aux
« plus graves dangers » (1).

Pour ces raisons, on doit recommander que les caisses d'épargne postales viennent non pas supplanter mais *compléter* seulement les caisses d'épargne existantes, et que l'acceptation des dépôts par la caisse d'épargne postale soit limité, suivant les besoins, aux régions où les autres caisses n'ont pas organisé de bureaux de dépôt et à celles où les bureaux de dépôt ne se rencontrent qu'en nombre insuffisant.

Par contre, il serait hautement désirable que tous les établissements postaux de l'Empire fussent autorisés à recevoir les dépôts et à effectuer les remboursements pour le compte des caisses d'épargne locales. Mais la rémunération de cette intervention devrait être fixée à un taux très bas et non à un chiffre aussi inacceptable que celui prévu dans la proposition faite par l'administration impériale des postes aux caisses d'épargne rhénanes et westphaliennes.

Ces considérations, que Roscher formulait en 1883, n'ont pas été suivies d'effet en Allemagne. La question de la création d'une caisse postale d'épargne, et celle du concours de la Poste aux caisses existantes, reste donc entière. Nous avons vu avec quelle force étaient produits les arguments des partisans du *statu quo*.

En France, les discussions sur les rapports entre la Caisse nationale et les caisses ordinaires présentent beaucoup moins d'ampleur et de vivacité.

Bien que les adversaires de la caisse postale déclarent que les arguments formulés en Allemagne en faveur des caisses

(1) Roscher, *op. cit.*, p. 85 et s.

locales « valent pour tous les pays », nous pensons, au contraire, que la situation est toute différente en France.

Un esprit centralisateur anime la plupart des institutions françaises. En outre, lorsque fut créée la caisse d'épargne postale, en 1881, notre réseau d'épargne était incomplet et il devenait urgent de le développer. Les caisses ordinaires, soumises à un régime beaucoup moins libéral qu'en Allemagne, n'ont pu faire preuve d'initiative. Enfin, à raison des restrictions apportées par les lois de 1881 et de 1895 à l'utilisation des fonds déposés, les caisses françaises sont loin de jouer, au point de vue des finances communales et du crédit rural, le même rôle que les caisses allemandes.

La controverse porte principalement chez nous sur la destination à donner aux dépôts d'épargne en général, sur la nécessité de canaliser les capitaux des caisses vers une utilisation plus féconde que le placement en valeurs d'État, de favoriser, avec ces ressources accumulées, les entreprises locales, le crédit rural, la construction d'habitations ouvrières à bon marché, l'extension des services municipaux, etc... Il faut reconnaître que ces critiques sont en grande partie justifiées.

D'une part, en effet, la centralisation du commerce de banque en France a amené la disparition de nombreux établissements de crédit locaux ou régionaux. Ce phénomène ne s'est pas produit en Allemagne avec la même intensité. Ainsi, l'industrie et l'agriculture françaises se sont vu enlever, presque sans compensation (1), les ressources nécessaires à leur développement.

Ce grave inconvénient serait atténué si les grandes banques ramenaient à la disposition du crédit local les capitaux qu'elles ont centralisés. Mais trop souvent, les produits de l'épargne française ont été soustraits à l'activité nationale pour aller alimenter les entreprises étrangères.

D'autre part, pour justifier les restrictions graves apportées à la liberté d'action des caisses d'épargne, les partisans du système français invoquent la nécessité de protéger les dépo-

(1) Les caisses de crédit agricole sont encore trop peu répandues.

sants contre les spéculations hasardeuses, les dangers que présenterait la liberté absolue dans le mode de placement des capitaux.

Mais on peut se demander s'il ne serait pas plus opportun de garantir la petite épargne contre les manœuvres de banquiers véreux, les sollicitations de financiers qui attirent les capitaux minimes dans des entreprises problématiques, par l'appât d'intérêts et de dividendes rémunérateurs. Au contraire, les caisses ordinaires sont connues des intéressés ; en général, elles s'appuient sur les institutions communales et sont soumises à leur contrôle. A ces divers titres, elles mériteraient un peu plus de confiance de la part du législateur. L'économie nationale ne pourrait qu'y gagner.

Quant au principe de la *parité de traitement* des caisses privées avec la caisse postale, il a été posé en France au moment de la discussion de la loi de 1884.

On pouvait craindre à ce moment que la nouvelle institution ne fit aux caisses privées une concurrence sérieuse à raison :

a) De son caractère même d'institution d'État offrant sans intermédiaire la garantie de l'État.

b) Des facilités qu'elle avait de multiplier ses prises sur un public dont elle était connue par les bureaux de poste.

L'expérience n'a pas entièrement justifié cette crainte, puisque les caisses ordinaires ont pris depuis 1884 un développement remarquable.

Quant au premier point, il semble que la clientèle de la caisse postale et celle des caisses privées soient deux clientèles différentes. A la Caisse nationale s'adressent les déposants qui, « sans l'analyser, ni la comprendre, mettent au-dessus de tout, par le seul effet de la magie des mots, la garantie de l'État. Bien que les caisses privées leur offrent exactement la même sûreté, elles n'apparaissent que comme des intermédiaires dont la fonction précise leur échappe... C'est la manifestation naïve d'une disposition d'esprit fâcheusement étatiste ».

Sur le second point, la Caisse postale présente, par rapport

aux caisses ordinaires, des avantages évidents, que nous avons mis précédemment en relief. La Caisse nationale, malgré quelques lenteurs et quelques complications, s'est en général montrée digne de la confiance dont l'honore le public. Sans doute faut-il retenir que le fonctionnement de la Caisse postale est plus onéreux que celui des caisses ordinaires. Une opération à la Caisse nationale d'épargne coûte, ainsi que nous l'avons vu, environ deux fois plus cher qu'une opération faite aux caisses privées.

Ainsi que nous l'a déclaré le directeur d'une grande caisse d'épargne de province, « la seule critique intéressante que sou-
« lève le principe de la parité se doit tirer de la diversité des
« juridictions dont la Caisse postale et les caisses ordinaires
« sont justiciables. La première relève des tribunaux adminis-
« tratifs, qui lui sont en général cléments, tandis que les
« secondes sont condamnées par les tribunaux de droit com-
« mun, qu'une décision paradoxale, quelquefois poussée,
« rebute rarement. C'est encore, à tout prendre, une mani-
« festation étatiste... Le principe de la parité est tellement
« vague et inconsistant qu'on en peut faire sortir tout ce qu'on
« voudra, sauf une liberté bien réglée au profit des caisses
« ordinaires ».

En résumé, en matière de Prévoyance sociale, nous relevons une différence capitale dans le rôle joué par la Poste en France et en Allemagne.

L'Administration des postes française est un organe collecteur d'épargne, qui se recommande par les avantages offerts au public et l'importance des résultats obtenus. Toutefois, à ce dernier point de vue, la supériorité des caisses ordinaires sur la Caisse nationale s'affirme d'une manière sensible. Mais la concurrence ne semble pas avoir contrarié le développement normal des deux genres d'institutions.

L'Office impérial allemand des postes, au contraire, ne prête pas son concours à l'épargne. Les caisses publiques et privées l'ont jalousement tenu à l'écart de cette branche d'activité.

Il nous reste maintenant à définir et à caractériser sommairement le rôle de la Poste, en France et en Allemagne, dans l'application des lois d'assurance sociale au personnel, et dans le fonctionnement d'institutions spéciales de prévoyance.

TROISIÈME PARTIE

L'Assurance et la Prévoyance sociales au profit des employés des postes en France et en Allemagne

Nous avons vu l'administration postale manifester, en France comme en Allemagne, une activité remarquable dans l'application des lois d'assurance sociale. Il nous a paru intéressant d'examiner, succinctement et sans sortir du cadre de notre étude, dans quelle mesure ces lois protègent les agents, sous-agents et ouvriers des services postaux, quel est, le cas échéant, le régime particulier dont les travailleurs des postes sont appelés à bénéficier.

En d'autres termes, comment les employés des postes sont-ils garantis contre la vieillesse, le décès, la maladie, les accidents et l'invalidité ? Dans quel esprit l'administration coopère-t-elle à l'assurance sociale du personnel qu'elle utilise ?

D'autre part, il existe en Allemagne, au bénéfice du personnel des postes, une série d'institutions de bienfaisance (Wohlfahreinrichtungen) créées, ou tout au moins contrôlées très étroitement par l'administration. Ces institutions spé-

ciales, combinées avec les règles du droit commun, constituent le système de protection le plus complet contre les risques qui menacent les travailleurs.

En France, les employés des postes, groupés par catégories, ont fondé des sociétés de secours mutuels, qui organisent l'assurance-vieillesse, l'assurance des survivants ou l'assurance-maladie. Ainsi, l'initiative privée essaye de combler dans une certaine mesure les lacunes de la législation de l'assurance sociale.

CHAPITRE PREMIER

L'application des lois d'assurance sociale au personnel de l'administration des postes en Allemagne et en France.

Au point de vue de l'assurance sociale, le personnel des postes, aussi bien en Allemagne qu'en France, se divise en deux catégories. Les uns jouissent d'un régime particulier d'assurance-vieillesse. Ce sont les plus nombreux.

Les textes qui organisent les pensions civiles prévoient, en outre, au profit des employés assujettis, une série de dispositions plus ou moins favorables dans le cas de maladie ou d'incapacité contractée dans le service, ou dans le cas de décès (assurance des survivants).

La fraction du personnel qui ne bénéficie pas de ces règles particulières est de beaucoup la moins importante numériquement. La législation du droit commun trouve ici matière à s'appliquer parfois avec des modalités plus avantageuses.

Ce double régime de l'assurance sociale, protégeant les travailleurs d'une même administration, se rencontre en France et en Allemagne. Les quelques développements qui vont suivre ont pour but d'en indiquer les caractères généraux.

I. — ALLEMAGNE (1). A) PENSIONS CIVILES (assurance-vieillesse, invalidité, maladie et décès). Elles sont régies par les

(1) BIBLIOGRAPHIE. — *Allgemeine Dienstanzweisung für Post und Telegraphie*, X, 2. — *Archiv für Post und Telegraphie*. Leipzig, 1904, nos 13, 14, 15, 22 et 23.

lois d'Empire des 5 et 28 mars 1888; ces textes abrogent une série de lois s'échelonnant de 1868 à 1887. Les lois des 17 mai 1^{er} juin 1897, ont apporté des modifications, en ce qui concerne les veuves et les orphelins.

Le régime des pensions civiles s'applique aux seuls *fonctionnaires* (beamten).

La loi allemande de 1888 conserve le principe posé par les lois antérieures et qui est remarquable : *aucune retenue n'est opérée sur les traitements*. La dépense des pensions incombe exclusivement à l'Empire.

Pour avoir droit à la pension, les fonctionnaires doivent être rétribués sur le budget, être nommés à vie, être âgés de soixante-cinq ans ou se trouver dans un état physique ou intellectuel nécessitant la mise à la retraite, compter au moins dix ans de service.

La pension de retraite est, au bout de dix ans de service, des 20/60 du dernier traitement et augmentée de 1/60 pour chaque année de service jusqu'à la trentième, puis de 1/120 par année après la trentième, sans pouvoir dépasser toutefois les 45/60 du traitement (quarante ans de service).

La durée des services est comptée à partir de la prestation de serment, c'est-à-dire à partir de vingt ans. Elle n'est interrompue ni par la maladie ni par les congés; la durée du service militaire, le stage et le temps passé dans des écoles spéciales entrent en ligne de compte pour la liquidation.

Le temps passé hors d'Europe compte double, à condition qu'il soit au minimum d'un an.

En cas d'incapacité de service (Dienstunfähigkeit) résultant d'infirmités ou de maladies contractées dans le service, aucune durée de fonction n'est exigée. La pension exceptionnelle avant dix ans de service est des 20/60 du traitement. En cas de besoin, un fonctionnaire quittant l'administration avant dix ans de service peut obtenir gracieusement du Bundesrath une pension viagère ou temporaire également fixée 20/60 du traitement.

Lorsque la mise à la retraite est nécessitée par un *accident* du travail survenu dans le service, la pension est fixée à

66,2/3 0/0 du traitement en cas d'incapacité de service permanente ou d'incapacité totale de travail, et à la fraction de 66,2/3 correspondant à l'incapacité, lorsque celle-ci est partielle. Si le blessé est non seulement incapable d'effectuer son service ou un travail, mais qu'en outre il ne peut subsister sans secours étrangers, la pension peut être portée jusqu'à 100 0/0 du traitement d'activité pendant la durée du dénuement (1).

Lorsqu'enfin le blessé se trouve effectivement et involontairement sans travail à la suite d'un accident contracté dans le service, la pension peut s'élever provisoirement jusqu'à 66, 2/3 0/0 du traitement, même s'il n'y a pas incapacité complète de travail. Les agents ainsi pensionnés peuvent être réintégrés.

Les postiers allemands se trouvent donc protégés contre la vieillesse, les accidents et la maladie contractés dans le service. En outre, la loi sur les pensions civiles organise à leur profit l'assistance des veuves et des orphelins.

En cas de décès d'un fonctionnaire ou d'un bénéficiaire d'une pension de retraite, il est payé aux survivants un trimestre complet de traitement d'activité ou de pension. Après expiration de ce trimestre, dit *trimestre de grâce* (*gnadenvierteljahr*), la veuve, jusqu'à ce qu'elle se remarie, et les enfants, jusqu'à l'âge de dix-huit ans, ont un droit légal aux *indemnités des veuves et des orphelins* (*Witwen und Waisengeld*). Ces indemnités sont égales ; pour la veuve, à 40 0/0 de la pension à laquelle le défunt aurait eu droit au jour de son décès s'il avait été mis à la retraite (avec minimum de 300 m. et maximum de 3.000 m.); pour les orphelins, à 20 0/0 de cette pension, par enfant dont la mère vit encore, et 33,1/3 0/0 par enfant dont la mère est décédée.

Les indemnités de veuves et d'orphelins ne doivent pas dépasser au total la pension du défunt.

Les survivants d'un fonctionnaire décédé en service ont

(1) Peu importe, à ce point de vue, que les soins soient donnés par la famille ou par des étrangers.

droit à une rente (Rente fur hinterbliebene). Cette rente s'élève, pour la veuve, jusqu'à son décès ou jusqu'à ce qu'elle se remarie, et pour chaque enfant jusqu'à dix-huit ans, à 20 0/0 du traitement d'activité du défunt (1). En outre, les ascendants et petits-enfants du défunt, reçoivent, lorsque celui-ci était leur soutien, 20 0/0 du traitement (minimum 160 m., maximum 1.600 m.). En aucun cas, le total des rentes allouées aux survivants ne doit dépasser 60 0/0 du traitement (2).

Comme on le voit, ce régime des pensions civiles est très avantageux et l'ensemble du personnel s'en montre entièrement satisfait. Les déclarations que nous avons pu recueillir auprès des associations d'employés des postes allemands ne laissent à cet égard aucun doute. Le secrétaire de l'un de ces groupements nous écrit :

« Les mesures de prévoyance en faveur des fonctionnaires
« atteints d'incapacité de travail et des survivants, sont réglées
« chez nous d'une façon excellente. Le personnel se rend
« compte des sacrifices consentis par l'Empire et lui en est
« reconnaissant; il est absolument satisfait du régime adopté.
« Il s'élève bien de temps en temps des voix pour demander le
« relèvement des allocations, mais il est douteux qu'elles
« obtiennent jamais des résultats ». Les pensions des fonctionnaires constituent, en effet, une charge très lourde pour l'Empire. En 1903, le montant total des pensions s'élevait à 155 millions de marks (194 millions de francs),

B) MALADIE. — Tandis que la loi de 1888 sur les pensions civiles ne s'applique qu'au personnel fonctionnaire (beamt), l'assurance-maladie s'applique aux personnes qui n'ont pas la situation de fonctionnaires (nicht im Beamtenverhältnisse stehenden).

(1) Le minimum annuel est de 216 marks pour les veuves, 160 marks pour les enfants. Le maximum est de 3.000 marks pour les veuves et 1.600 marks pour les enfants.

(2) En ce qui concerne la veuve, il suffit que le mariage ait été contracté avant la mise à la retraite; dans le cas de mort dans le service, il faut que le mariage ait précédé le décès de trois mois au moins.

Sont assujetties à l'assurance-maladie les personnes employées à titre privé par l'administration ou qui, au cas de maladie, n'ont pas droit à la continuation du paiement de leur traitement. Les membres de la famille des adhérents peuvent également bénéficier de l'assurance.

Les ressources de l'assurance consistent en cotisations, dont les deux tiers sont payés par les assurés et un tiers par l'administration. La durée des secours est de trente-neuf semaines, durée supérieure à celle du droit commun.

Les allocations comprennent les soins médicaux et pharmaceutiques, les secours pécuniaires de maladie, les indemnités de décès, les frais d'hospitalisation, les secours aux femmes en couches.

Les organes de l'assurance sont les caisses postales de maladie (Postkrankenkasse), instituées en vertu des lois de 1883, de 1892 et de 1903 sur l'assurance-maladie. Il y a 41 caisses, une par district de direction supérieure. Le comité directeur (Vorstand) de ces caisses se compose d'un président et de deux assesseurs, sous la surveillance directe de la direction supérieure et la haute surveillance de l'Office impérial des postes.

Le président est toujours le représentant de l'Administration ; sa nomination est notifiée à tous les bureaux du ressort par les soins de la direction supérieure. Il doit se conformer rigoureusement aux instructions de la direction. Les bureaux de poste doivent, sur la demande du président, répondre à toutes les questions ou enquêtes relatives aux affaires de la caisse. Ils sont tenus, d'une manière générale, de prendre la défense des intérêts de la caisse et de la protéger contre tout dommage.

Les membres du comité directeur bénéficient d'un congé pour assister aux séances de ce conseil, ainsi que les représentants élus membres de la caisse pour les séances de l'assemblée générale. Les frais de remplacement du personnel sont à la charge du Trésor.

La comptabilité et la gestion des caisses de maladie sont assurées par les soins de la caisse postale supérieure.

Ainsi, l'administration intervient très intimement dans la

direction, la gestion et la comptabilité des caisses postales de maladie.

Les contestations entre les membres et le comité directeur au sujet des questions d'assurance, du paiement des cotisations et allocations sont tranchées par la direction supérieure des postes dans le ressort de laquelle se trouve la caisse. La décision est accompagnée d'un avis informant les intéressés qu'ils peuvent faire appel dans les quatre semaines, suivant le droit commun, ou par la voie administrative, lorsque les lois locales prescrivent ce mode d'appel (cf. art. 185, 188 de l'Instruction générale sur le service des postes en Allemagne, X, 2).

Résultats (1). — Le nombre des membres des 41 caisses postales de maladie était, en 1900, de 24.844, en 1905, de 36.384 et en 1910 de 47.800.

La cotisation moyenne s'élevait en 1896 à 1,94 0/0 des émoluments, en 1900 à 1,68 0/0 et en 1910 à 2,40 0/0.

En 1895, 13 caisses accordaient des secours pour 13 semaines de maladie, 17 caisses pour 26 semaines ; en 1900 (1^{er} avril), 24 caisses pour 26 semaines et 17 pour 39 semaines ; en 1906 (1^{er} avril), 38 caisses pour 39 semaines, 3 seulement pour 26 semaines ; en 1910, la durée du secours pour toutes les caisses est de 39 semaines.

Le montant total des cotisations a été successivement de 363.369 m. en 1900, 774.456 m. en 1905 et 1.243.375 m. en 1910.

Les dépenses des caisses au cours de ces trois années se répartissent de la façon suivante :

	1900	1905	1910
Soins médicaux.....	93.617 m.	170.075 m.	303.883 m.
Frais pharmaceutiques.	34.415	70.789	128.665
Secours pécuniaires ..	211.568	416.915	745.073
Secours en cas de décès.	7.545	11.936	16.115
Frais d'hospitalisation.	28.176	63.898	96.343
Secours aux femmes en couches	1.247	2.757	4.151
Totaux	376.268	736.370	1.294.230

(1) *Bericht*... 1896-1900, 1901-1905, 1906-1910.

Les dépenses totales, l'avoir et le fond de réserve des caisses ont suivi la progression suivante :

	Dépenses	Avoir	Fonds de réserve
1900	379.016 m.	378.161 m.	368.342 m.
1905	740.822	595.374	576.144
1910	1.299.443	939.397	923.010

C) ACCIDENTS. — La législation du droit commun (loi du 30 juin 1900 sur l'assurance-contre les accidents dans l'industrie, aujourd'hui remplacée par le livre III du Code impérial des assurances du 19 juillet 1911) s'applique aux travailleurs qui n'ont pas la qualité de fonctionnaires et qui sont occupés au service de l'administration des postes d'Empire. Telles sont les aides dames des bureaux de 3^e classe, les jeunes facteurs des télégraphes, les femmes de service, les sous-agents auxiliaires qui ne sont employés que temporairement, les ouvriers et manœuvres des télégraphes. Les deux dernières catégories constituent plus de la moitié du personnel assuré.

Une commission spéciale (Postversicherungskommission) est chargée de veiller à l'application de la loi et de fixer dans certains cas l'indemnité.

Le nombre des assurés était de 23.600 en 1900, 36.500 en 1905, 45.300 en 1910.

Les accidents survenus dans le service s'élevaient à 229 de 1896 à 1900, et ont entraîné une dépense de 294.349 m. Dans la période de 1901 à 1905, on en comptait 343 avec 497.030 marks d'indemnités. Pour la seule année 1910, le chiffre des indemniés-accidents était de 154.260 m.

D) INVALIDITÉ-VIEILLESSE-SURVIVANTS. — Sont soumis à la législation sur l'assurance-invalidité-survivants (livre IV du Code impérial des assurances), dans la catégorie des *fonctionnaires* (beamten), les stagiaires des P. T. T. qui n'ont pas encore accompli leur service militaire, les gérants des recettes auxiliaires (postagenten), lorsque leur rôle de préposé au service des P. T. T. constitue leur profession principale, les facteurs auxiliaires ; parmi les *non fonctionnaires*, une série de personnes dont le § 189 de l'instruction générale sur le service des postes, Section X, donne l'énumération (jeunes

facteurs des télégraphes, aides, femmes de service, ouvriers des télégraphes, etc...).

Il convient de remarquer qu'à part les gérants des agences postales, dont le nombre est évalué à 2.000 environ, ce sont les mêmes assujettis que pour l'assurance contre les accidents.

II. — FRANCE. — En France, au point de vue de l'assurance-vieillesse, le personnel des postes est soumis à trois régimes différents : les pensions civiles de la loi du 9 juin 1853, les pensions constituées avec part contributive de l'État à la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse et les pensions de la loi du 5 avril 1910. La loi du 9 avril 1898 sur les accidents du travail ne s'applique qu'à une partie du personnel. Enfin, des dispositions réglementaires spéciales garantissent les travailleurs des postes contre la maladie.

A) PENSIONS CIVILES. LOI DU 9 JUIN 1853 (1). — Ont droit à la pension les fonctionnaires et employés directement rétribués par l'État. c'est-à-dire toutes les personnes qui acceptent leur nomination pour un emploi permanent de l'État moyennant un traitement payé par une caisse publique. Il y a quelques exceptions à la règle du traitement payé par l'État, notamment en ce qui concerne les membres de l'enseignement.

Il faut, en outre, certaines conditions d'âge et de temps de service. L'article 5 de la loi dispose, en effet, que le droit à la pension de retraite est acquis par ancienneté à 60 ans d'âge après 30 ans de service. Il suffit de 55 ans d'âge et de 25 ans de service pour les fonctionnaires qui ont passé 15 ans dans la *partie active*.

Des exceptions sont établies : 1^o par l'article 5 (§ 5), en faveur du titulaire qui est reconnu par le ministre hors d'état de continuer ses fonctions et qui est, de ce fait, dispensé de la condition d'âge ; 2^o par l'article 11 au profit de fonctionnaires qui ont été mis hors d'état de continuer leur service par suite d'un acte de dévouement ou d'un accident de service ou que des

(1) J. Branger. *Des pensions civiles et des réformes à y apporter*. — D'Aurelle de Paladines et Saint-Paul. *La loi du 9 juin 1853 appliquée aux pensions du personnel des postes*.

infirmités graves, résultant notoirement de l'exercice de leurs fonctions, placent dans l'impossibilité de les continuer ou dont l'emploi a été supprimé (1).

Les services ne sont comptés que du moment de l'entrée en fonction. En vertu de l'article 85 de la loi de finances du 8 avril 1910, « le temps de surnumérariat ou de stage accompli après l'âge de 20 ans, à l'entrée des carrières civiles, est admissible pour la constitution du droit à pension et pour la liquidation de la pension. » Les versements effectués avant l'âge de 20 ans n'entrent pas en ligne de compte pour le droit à la pension, et les conditions d'âge et de durée des services doivent être remplies au moment de la cessation des fonctions.

Les services dans les armées de terre et de mer sont comptés pour leur durée effective, à condition que la durée des services civils soit au minimum de 12 ans dans la partie sédentaire et de 10 ans dans la partie active.

Une troisième condition pour pouvoir bénéficier du droit à la pension est d'être exempt de toute cause de déchéance. La perte du droit à la pension résulte de la démission, de la révocation, d'une condamnation à une peine afflictive et infamante, du déficit, du détournement d'argent et d'objets ou de malversations, de la perte de la qualité de Français.

Aucune pension n'est liquidée qu'autant que le fonctionnaire aura été préalablement admis à faire valoir ses droits à la retraite par le ministre du département auquel il ressortit (art. 19).

Les pensions civiles *ne sont pas gratuites*. Les fonctionnaires appelés à en bénéficier sont astreints à une sorte d'« impôt sur la fonction », qu'on appelle les *retenues*. L'article 3 de la loi du 9 juin 1853 prescrit, en effet :

1° Une retenue de 5 0/0 sur les sommes payées à titre de traitement fixe ou éventuel, de préciput, de supplément de

(1) Le fonctionnaire, dans ce dernier cas, doit compter au moins 50 ans d'âge et 20 ans de service dans la partie sédentaire, ou 45 ans d'âge et 15 ans de service dans la partie active.

traitement, de remises proportionnelles, de salaires ou constituant, à tout autre titre, un émoulement personnel ;

2° Une retenue du douzième des mêmes rétributions lors de la première nomination ou dans le cas de réintégration, et du douzième de toute augmentation ultérieure ;

3° Les retenues pour cause de congés et d'absence, ou par mesure disciplinaire.

Ces retenues sont inscrites au budget sous la rubrique : « Recettes d'ordre ou en atténuation de dépenses ».

La loi de 1859 dispose (art. 6) que la retraite est basée sur la moyenne des traitements et émoulements des six dernières années. La quotité de la pension est réglée, pour chaque année de service civil, à un soixantième du traitement moyen pour les fonctionnaires et employés du cadre sédentaire et à un cinquantième pour ceux qui sont classés dans le service actif.

Le maximum des pensions est des trois quarts du traitement pour les traitements au-dessous de 1.000 fraacs, des deux tiers pour les autres, sans pouvoir dépasser un chiffre variable suivant les traitements.

La pension, aux termes de l'article 13, est accordée à la *veuve* par réversion : 1° dans le cas où le fonctionnaire meurt en jouissance de sa pension ; 2° dans le cas où, sans avoir obtenu sa pension, le fonctionnaire décédé a accompli la durée de service exigée par l'article 5 de la loi de 1853. Le nombre d'années de service nécessaire pour le droit à la pension est fixé uniformément à vingt-cinq ans sous condition d'âge pour les services actif et sédentaire (art. 50 de la loi de finances du 28 avril 1893 et art. 44 de la loi de finances du 13 avril 1898). Les services militaires non rémunérés par une pension sont compris dans les vingt-cinq ans.

A droit à pension la *veuve* du fonctionnaire qui est décédé titulaire d'une pension ou qui comptait, au moment de son décès, vingt-cinq ans de services, tant civils que militaires, et quelle que soit la durée des services civils. Il faut que le mariage ait été contracté six ans avant la cessation des services du mari. Le montant de la pension de *veuve* est fixé au tiers

de celle dont le mari jouissait ou à laquelle il aurait eu droit (avec minimum de 100 francs).

Elle est des deux tiers pour la veuve d'un fonctionnaire qui, dans l'exercice ou à l'occasion de ses fonctions, a perdu la vue dans un naufrage ou dans un cas prévu par le § 1^{er} de l'article 41 de la loi de 1853, soit immédiatement, soit par suite de l'évènement (1).

Les *orphelins* ne peuvent obtenir une pension que si leur mère est décédée, inhabile ou déchue de ses droits (art. 46). Il faut encore que le mariage dont ils sont issus ait précédé la mise à la retraite de leur père. La quotité de la pension est du tiers de celle du père ou de la mère fonctionnaire ; cette quotité ne varie pas quel que soit le nombre des enfants ; à mesure que l'un des orphelins atteint sa majorité ou est décédé, sa part se reverse sur les autres, jusqu'à ce que le dernier ait vingt-un ans (1).

Tout fonctionnaire désirant obtenir la liquidation de sa pension doit adresser une demande au ministre du département duquel il ressortit. Les pensions sont payées par trimestre échu sur le vu du titre de pension et la production d'un certificat de vie délivré par un notaire.

En principe, les pensions, ayant le caractère d'une rente alimentaire, sont incessibles et insaisissables. Toutefois, aux termes de l'article 26 de la loi de 1853, la pension est saisissable jusqu'à concurrence d'un cinquième pour débet envers l'État et pour créances privilégiées, d'un tiers pour les aliments dus par les père et mère à leurs enfants et réciproquement, aux ascendants, aux beaux-parents et à l'un des époux.

En principe, le cumul (pension et traitement) n'est autorisé pour un fonctionnaire que jusqu'à concurrence de 4.500 francs.

Telles sont les règles essentielles posées par la loi de 1853.

(1) Un projet de loi, tendant à instituer une assurance temporaire au profit des veuves et enfants mineurs des fonctionnaires civils privés de pension lorsque leur mari ou père décède avant d'avoir accompli 25 ans de service, est actuellement à l'étude.

Le principal reproche qu'on adresse à cette législation est de faire rentrer les retenues sur les traitements dans les ressources budgétaires au lieu d'en prescrire la capitalisation durant la carrière des fonctionnaires, ce qui aurait pour résultat d'alléger dans une large mesure les charges imposées au Trésor par l'augmentation des pensions. On a dit aussi que le droit à pension était trop précaire, que les conditions d'âge et de durée des services étaient également trop rigoureuses, que la classification des fonctionnaires en service actif et en service sédentaire était arbitraire, que le calcul du traitement moyen devrait s'effectuer sur les six années les plus avantageuses, etc.

Quoi qu'il en soit de ces critiques, la législation allemande nous paraît plus favorable pour les fonctionnaires que la loi française de 1853. Pas de retenues, retraite proportionnelle après dix ans de services, quotité de la pension calculée sur le dernier traitement ou sur le traitement le plus avantageux, une seule classification pour les services, pas de durée de mariage et pension proportionnelle au nombre des enfants, tels sont, comme nous l'avons vu, les avantages que présente le statut légal allemand en matière de pensions des fonctionnaires civils.

Par décret du 12 avril 1913, le crédit des pensions civiles régies par la loi du 9 juin 1853 est fixé, pour 1913, à la somme de 6.405.767 francs. Dans cette somme, le fonds commun pour les veuves et orphelins entre pour 1.605.767 francs. L'administration des postes reçoit pour sa part 700.000 francs (1).

B) PENSIONS A LA CAISSE NATIONALE DES RETRAITES POUR LA VIEILLESSE AU PROFIT DES OUVRIERS ET OUVRIÈRES COMMISSIONNÉS ET DU PERSONNEL AUXILIAIRE. — Indépendamment du personnel titulaire (agents ou sous-agents) régi par la loi du 9 juin 1853, les cadres de l'administration comprennent des ouvriers et des

(1) Cf. d'Aurelle de Paladines et Saint Paul, *op. cit.*, la classification du personnel de l'administration des postes dans la partie active et dans la partie sédentaire, p. 4.

ouvrières commissionnés (construction et entretien des lignes, service électrique de la région de Paris, dépôt central du matériel, atelier de fabrication des timbres-poste, etc.) et un certain nombre d'agents au titre auxiliaire (commis, dames, expéditionnaires, mécaniciens et dessinateurs), qui n'ont pu en raison de leur âge être admis au bénéfice de la loi du 9 juin 1853 (arrêtés ministériels du 1^{er} juin 1875, article 23, et du 9 mai 1902, article 1^{er}) (1).

Des versements sont faits par l'administration au profit de ce personnel à la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse ; ils proviennent :

1^o D'un prélèvement de 4 0/0 sur les appointements ou le salaire ;

2^o D'une part contributive de l'État fixée à 4 0/0 de ces mêmes appointements ou salaire.

L'obligation de s'assurer une pension de retraite ne concerne pas les auxiliaires qui jouissent déjà d'une pension de retraite de l'État, civile ou militaire. Cependant, il est possible à ces derniers de réclamer le bénéfice de l'arrêté ministériel du 9 mai 1902. Les versements sont également facultatifs pour les auxiliaires âgés de plus de 50 ans, mais la part contributive de l'État n'en est pas moins acquise à ceux d'entre eux qui renonceraient à se constituer une pension de retraite ; cette part est alors versée à la Caisse nationale d'épargne et, tant que ces travailleurs sont au service de l'administration, les sommes ainsi versées ne peuvent pas leur être remboursées (art. 4) (2).

L'entrée en jouissance de la pension est fixée à soixante ans pour les hommes et à 55 ans pour les femmes. Toutefois, elle est fixée à 55 ans pour les commis à titre auxiliaire du service ambulant et pour les ouvriers qui prennent part aux travaux des équipes. L'entrée en jouissance est retardée tant que l'intéressé reste au service de l'administration. Dans ces cas, les versements continuent à s'effectuer et la rente viagère se

(1) Cf. aussi l'arrêté ministériel du 25 octobre 1898.

(2) Maurice Bourguin. *De l'application des lois ouvrières aux ouvriers et employés de l'État* (conférences faites à l'École supérieure des postes en 1902).

trouve accrue conformément au tarif de la Caisse des retraites (art. 5).

Les versements cessent lorsqu'ils ont assuré à l'intéressé le maximum de la rente viagère que peut inscrire la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse (art. 6).

Le bénéfice de l'article 11 de la loi du 20 juillet 1886, relatif aux pensions pour blessures et indemnités, reste acquis aux intéressés (ci-dessus page 145).

Ceux-ci sont, en outre, libres d'opter entre l'aliénation et la réserve du capital produit par le prélèvement opéré sur leurs appointements ou salaire ; toutefois, la part contributive de l'État est toujours versée à capital aliéné.

Si l'intéressé est marié, la quote-part des versements auxquels il est astreint profite par moitié à son conjoint, sauf s'il y a séparation de corps ou de biens, ou divorce.

Les versements de l'État profitent uniquement à celui des conjoints qui en est cause à l'égard de l'administration.

La date d'entrée en jouissance de la pension du conjoint est fixée à 55 ans pour la femme et à 60 ans pour le mari, mais cette date doit être reculée, s'il y a lieu, jusqu'à la date de cessation des services de l'ouvrier ou de l'auxiliaire.

Les titulaires de livrets de retraite peuvent effectuer des versements supplémentaires dans la limite du maximum de 500 francs par an, mais ces versements n'entraînent en aucun cas une contribution correspondante de l'État.

La veuve d'un ouvrier commissionné ou d'un auxiliaire décédé ayant droit à une pension reçoit de l'État une pension égale au tiers de celle acquise par son mari, sans que toutefois cette pension puisse excéder 360 francs. Ces dispositions ne sont applicables ni aux veuves dont le mariage remonte à moins de six ans avant la cessation des fonctions du mari, ni aux veuves divorcées ou contre lesquelles la séparation de corps a été prononcée.

Les orphelins de père et de mère ont droit ensemble, jusqu'à ce que le plus jeune d'entre eux ait atteint l'âge de 18 ans, à un secours annuel égal au tiers de la pension du père.

Si la mère a été au service de l'administration, ses enfants âgés de moins de 18 ans reçoivent, en outre, ensemble un secours annuel égal au tiers de la pension d'ouvrière à laquelle elle avait droit au moment de son décès.

Des majorations de pensions ou rentes viagères supplémentaires sont accordées aux ouvriers commissionnés ou aux auxiliaires ayant débuté dans l'administration avant le 1^{er} octobre 1899. Elles sont proportionnelles à la durée des services antérieurs à la date précitée (décret du 13 juin 1903).

C) APPLICATION DE LA LOI DU 5 AVRIL 1910 AU PERSONNEL DE L'ADMINISTRATION DES POSTES ET DES TÉLÉGRAPHES. — Lorsque fut votée la loi du 5 avril 1910, les régimes de retraite dont bénéficiaient déjà certaines catégories de travailleurs allaient-ils être maintenus ? L'article 10, § 3, de la loi décide à ce sujet que « les caisses de retraites ou les règlements de « retraites dont bénéficient actuellement les salariés de l'État « qui ne sont pas placés sous le régime des pensions civiles ou « des pensions militaires pourront être maintenus par décrets « rendus sur la proposition du ministre du travail et des « finances et du ministre compétent. » Par application de ce texte, six décrets, en date du 4 décembre 1912, ont maintenu le régime de retraites auquel étaient soumis :

1^o Les expéditionnaires auxiliaires de l'administration des postes et des télégraphes, ouvrières, ouvriers aux écritures (arrêté ministériel du 25 octobre 1898, article 10 de la loi du 18 décembre 1905, article 127 de la loi du 8 avril 1910, décret du 18 juin 1910).

2^o Les ouvriers chefs d'ateliers, les ouvrières chefs d'ateliers, les ouvriers chef d'équipe, les ouvriers chefs monteurs et les ouvriers d'équipe commissionnés de l'administration des postes et des télégraphes (arrêtés ministériels des 1^{er} janvier 1875, 22 juin 1893, 25 octobre 1898, 6 avril 1901, 11 avril 1902, 7 mai 1902, 15 octobre 1902, 19 juillet 1906).

3^o Les dames dactylographes de l'administration centrale des postes et des télégraphes et de la direction de la Caisse nationale d'épargne (arrêtés ministériels du 10 mai 1910).

4^o Les dames-dactylographes des directions départementales

et des services spéciaux, les ouvriers, ouvrières, hommes de service, lingères et femmes de service entrés dans l'administration après les arrêtés d'organisation (article 2 du décret du 4 décembre 1912).

5° Les salariés de l'administration des postes et des télégraphes auxquels s'applique la loi du 30 janvier 1907 complétée par la loi du 26 mars 1907 (rente constituée par un prélèvement de 4 0/0 sur le salaire avec part contributive de l'État égale, rente viagère supplémentaire proportionnée à la durée des services accomplis dans l'administration avant le 1^{er} octobre 1899, garantie d'un minimum de rente annuelle de 600 francs pour les hommes et de 400 francs pour les femmes).

6° Les salariés de l'administration des postes auxquels s'applique la loi du 18 décembre 1905 (la rente viagère supplémentaire est proportionnée à la durée des services accomplis dans l'administration des postes et des télégraphes depuis l'âge de 25 ans, soit jusqu'à l'époque où ont commencé les versements avec part contributive de l'État, soit pour ceux qui, en raison de leur âge, ont été dispensés des versements, jusqu'à l'époque de leur admission à la retraite).

7° Les autres auxiliaires ne bénéficiant pas jusqu'à la loi de 1910, et qui bénéficient, depuis l'application de cette dernière loi, d'un régime de retraite.

La commission administrative chargée de rechercher les catégories du personnel auxiliaire de l'administration des postes auxquelles doit s'appliquer obligatoirement la loi du 8 avril 1910 a distingué :

a) Les *auxiliaires* répartis en deux groupes :

PREMIER GROUPE. — *Auxiliaires recrutés directement par l'Administration :*

Agents auxiliaires recrutés à l'occasion de circonstances exceptionnelles et à l'époque du renouvellement de l'année ;

Dames employées auxiliaires non affiliées à la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse ;

Aides permanents et aides temporaires de la Caisse nationale d'épargne ;

Aides de renfort payés par l'Administration ;

- Aides intérimaires remplaçant des receveurs ou des agents en cas de vacance d'emploi ;
- Aides intérimaires remplaçant des agents malades ;
- Aides gérant des bureaux temporaires ;
- Aides téléphonistes payés par l'Administration ;
- Gérantes de cabines téléphoniques ;
- Jeunes auxiliaires de l'Administration centrale et de la Caisse nationale d'épargne ;
- Facteurs auxiliaires (Poste) ;
- Facteurs auxiliaires (Téléphone) ;
- Porteurs temporaires de télégrammes dans les stations balnéaires et les stations hivernales ;
- Intérimaires remplaçant des sous-agents titulaires en congé ;
- Intérimaires remplaçant les facteurs auxiliaires permanents du service postal ;
- Auxiliaires remplaçant les facteurs des télégraphes pendant les journées de repos ;
- Auxiliaires remplaçant les facteurs des télégraphes pendant les heures de repas ;
- Jeunes facteurs à rétribution fixe ;
- Jeunes facteurs à remises ;
- Jeunes facteurs boulistes ;
- Factrices boulistes ;
- Piétons auxiliaires de la Caisse nationale d'épargne ;
- Porteurs de correspondances postales, télégraphiques ou téléphoniques à distribuer par exprès ;
- Gardiens de bureaux auxiliaires ;
- Courriers auxiliaires ;
- Gardiens d'entrepôt ;
- Chargeurs auxiliaires ;
- Postulants facteurs chargés d'un service de transport de dépêches ;
- Gardiens-veilleurs des établissements du boulevard Brune ;
- Veilleurs de nuit des bureaux centraux téléphoniques ;
- Concierges auxiliaires ;
- Auxiliaires utilisés pour la relève des dérangements (service des lignes électriques) ;

Plantons auxiliaires de l'Administration centrale ;
Plantons auxiliaires des bureaux de postes, de télégraphes
et de téléphones ;
Lampistes ;
Apprentis à l'atelier de fabrication des timbres-poste ;
Ouvriers temporaires ;
Ouvriers de main-d'œuvre exceptionnelle ;
Fichistes (femmes) dans les bureaux centraux téléphoniques ;
Hommes de service intérimaires ;
Femmes de service auxiliaires ;
Femmes de service intérimaires ;

Auxiliaires (hommes ou femmes) pour lesquels des versements sont faits par l'Administration à la Caisse nationale d'épargne et qui ne sont pas visés par les articles 10, 11 et 12 de la loi du 18 décembre 1903 ou par les articles 60 et 61 de la loi du 30 janvier 1907, complétée par la loi du 26 mars 1907.

DEUXIÈME GROUPE. — *Auxiliaires non recrutés directement par l'administration.*

Aides recrutés et rétribués par les receveurs et receveuses ;
Distributeurs recrutés et rétribués par les receveurs et receveuses ou par les municipalités ;

Intérimaires remplaçant des sous-agents de ces derniers.

b) *Les gérants des établissements secondaires de poste, de télégraphe et de téléphone* (bureaux municipaux, recettes auxiliaires urbaines ou rurales, distributions auxiliaires). Ils sont assujettis à la loi du 5 avril 1910 en tant qu'auxiliaires de l'administration rémunérés par elle pour les opérations qu'ils effectuent à son compte. Les versements de ces auxiliaires et la part contributive de l'État sont calculés par centime, à raison du 1 0/0 du montant des sommes mandatées à leur profit (art. 29, § 5, du décret du 23 mars 1911).

Le prélèvement et la part contributive pour les salaires de la catégorie A sont également fixés à 1 0/0 du salaire ou de la rétribution, lorsque la journée de travail est incomplète, c'est-

à-dire lorsque la période quotidienne du travail est inférieure à huit heures (1).

L'application de la loi à cette partie du personnel nécessite deux catégories d'opérations :

Ce sont, d'une part, l'inscription sur les listes des assurés obligatoires et le service des cartes. Une circulaire, en date du 8 juillet 1911, recommande aux chefs de service « d'user de l'autorité morale que leur confèrent leur grade et leur fonction pour donner aux auxiliaires placés sous leur ordre les conseils qu'ils sont en droit d'attendre de leur chef et pour montrer à ces travailleurs l'intérêt qu'ils ont à se mettre en mesure de bénéficier des avantages de la nouvelle loi. » En conséquence, les chefs de service, soit directement, soit par l'intermédiaire de leurs subordonnés, notamment des receveurs et receveuses, doivent faire inscrire les assurés obligatoires sur les listes municipales et fournir les renseignements et attestations qui leur sont demandés à cette occasion. Ainsi, ils délivrent aux assujettis âgés d'au moins 35 ans le certificat prévu par l'article premier de l'arrêté du 30 mars 1911 (certificat de l'employeur) pour permettre aux salariés de justifier qu'ils font partie depuis 3 ans au moins des catégories visées par l'article premier de la loi du 5 avril 1910. Ils veillent à ce que chaque assuré obligatoire reçoive exactement sa carte d'identité et la carte annuelle destinée à l'apposition des timbres-retraite.

D'autre part, les versements des auxiliaires soumis à la loi du 5 avril 1910 sont prélevés sur les rétributions ou salaires lors de chaque paye et le montant total du prélèvement et de la part contributive de l'État est représenté par un timbre-retraite du type « mixtes », apposé sur la carte de l'assuré. C'est aux payeurs, receveurs ou régisseurs, qu'incombe l'obligation de faire les prélèvements et de coller les timbres ; ces derniers doivent dans tous les cas être fournis par les payeurs.

(1) Cf. Instruction relative à l'application au personnel auxiliaire de l'Administration des postes et des télégraphes de la loi du 5 avril 1910 sur les retraites ouvrières et paysannes (*Bulletin mensuel des postes*, juin 1911, p. 241).

Le montant de la contribution patronale à la charge de l'État est considéré comme un supplément de rétribution ou de salaire et ordonnancé, à ce titre, en même temps que la rétribution ou le salaire et avec la même imputation budgétaire. Chiffre du salaire ou de la rétribution, chiffre de la part contributive de l'État et somme totale ordonnancée figurent séparément sur le mandat de dépenses publiques.

Au moment du paiement de ce titre, tout salarié placé sous le régime de la loi du 5 avril 1910 est tenu de produire sa carte annuelle au comptable. Il donne quittance de la somme totale ordonnancée à son profit, y compris la part contributive de l'État, mais il n'en reçoit qu'une partie en numéraire, le surplus étant représenté par la valeur des timbres-retraite que le payeur appose sur sa carte sans les oblitérer.

Dans l'application des bases du calcul du prélèvement et de la part contributive, il n'est pas fait état des fractions qui n'atteignent pas un demi-centime; toute fraction égale ou supérieure à un demi-centime est comptée pour un centime (cf. Instruction du 8 juillet 1911 précitée, pour les opérations relatives à certains cas particuliers).

Les payeurs doivent vérifier avec soin les cartes annuelles et s'assurer que le chiffre maximum n'est pas dépassé. Lorsque le montant du versement est atteint, les payeurs cessent, jusqu'à l'expiration de l'année, d'exercer aucun prélèvement sur le salaire de l'auxiliaire intéressé et n'opèrent plus de versement pour le compte de l'État.

D) SECOURS CONTRE LES ACCIDENTS. APPLICATION DE LA LOI DU 9 AVRIL 1898 AU PERSONNEL DE L'ADMINISTRATION DES POSTES ET DES TÉLÉGRAPHES.

Au point de vue du traitement appliqué aux victimes d'accidents professionnels en vertu des lois et règlements en vigueur, le personnel des postes, des télégraphes et des téléphones peut se diviser en trois catégories : 1^o agents et sous-agents titulaires; 2^o ouvriers commissionnés temporaires ou de main-d'œuvre exceptionnelle; 3^o auxiliaires permanents ou temporaires des services d'exploitation.

1^o Agents et sous-agents titulaires. — Nous avons vu que

l'article 11 de la loi du 9 juin 1853 accordait, sans condition d'âge ni de durée de services, une pension exceptionnelle aux agents ou sous-agents titulaires qu'un accident grave, résultant notoirement de l'exercice de leurs fonctions, met dans l'impossibilité de continuer. Si l'accident entraîne une interruption de fonctions, la victime peut être admise à conserver son traitement entier jusqu'à son rétablissement ou jusqu'à sa mise à la retraite.

2^o Ouvriers commissionnés, temporaires ou de main-d'œuvre exceptionnelle.

Dans le cas d'incapacité temporaire résultant d'un accident survenu par le fait ou à l'occasion du travail, les ouvriers commissionnés conservent *intégralement* leur salaire quotidien pendant *toute la durée* de leur incapacité. C'est donc un traitement plus avantageux que celui prévu par la loi du 9 avril 1838 sur les accidents du travail, puisque l'article 3 de cette loi n'accorde, en cas d'incapacité temporaire, que l'indemnité de demi-salaire. De plus, cette dernière n'est due qu'à partir du cinquième jour, après celui de l'accident ; elle est due, toutefois, à partir du premier jour, si l'incapacité de travail a duré plus de 10 jours.

Lorsque l'accident entraîne une incapacité permanente (absolue ou partielle) de travail, ou est suivi de mort, les rentes ou pensions à servir à la victime ou aux ayants droit sont ainsi fixées :

Incapacité permanente absolue : rente égale aux deux tiers du salaire annuel ;

Incapacité permanente partielle : rente égale à la moitié de la réduction que l'accident aura fait subir au salaire ;

Accident suivi de mort : une pension est servie aux personnes désignées ci-après dans les conditions suivantes ;

a) Au conjoint survivant non divorcé ou séparé de corps, à la condition que le mariage ait été contracté antérieurement à l'accident, une rente viagère égale à 20.0/0 du salaire annuel de la victime. En cas de nouveau mariage, le conjoint cesse d'avoir droit à la rente sus-mentionnée ; il lui est alloué, dans ce cas, le triple de cette rente à titre d'indemnité totale.

b) Aux enfants légitimes ou naturels, reconnus avant l'accident, orphelins de père ou de mère âgés de moins de seize ans une rente calculée sur le salaire annuel de la victime à raison de 15 0/0 de ce salaire, s'il y a un enfant, de 25 0/0 s'il y en a deux, de 35 0/0 s'il y en a trois et de 40 0/0 s'il y en a quatre ou un plus grand nombre. Pour les enfants orphelins de père et de mère, la rente est portée pour chacun d'eux à 20 0/0 du salaire. L'ensemble de ces rentes ne peut, dans le premier cas, dépasser 40 0/0 du salaire, ni 60 0/0 dans le second.

c) Si la victime n'a ni conjoint ni enfant dans les conditions précédentes, chacun des ascendants et des descendants qui était à sa charge reçoit une rente viagère pour les ascendants et payable jusqu'à seize ans pour les descendants ; cette rente est égale à 10 0/0 du salaire annuel de la victime, sans que le montant total des rentes ainsi allouées puisse dépasser 30 0/0. Le cas échéant, chacune des rentes est réduite proportionnellement.

Les rentes sont payables d'avance et à terme échu ; le tribunal peut toutefois ordonner le paiement d'avance de la moitié du premier arrérage. Ces rentes sont incessibles et insaisissables. Le salaire quotidien est payé intégralement, dans le cas d'incapacité permanente (absolue ou partielle), jusqu'au jour fixé par l'ordonnance du président du tribunal civil ou par le jugement de ce tribunal pour le point de départ de la rente. Il en est de même dans le cas où l'ouvrier commissionné est hospitalisé, l'administration prenant alors à sa charge les frais d'hospitalisation (article 3 de la loi du 9 avril 1898 et article premier de l'arrêté ministériel du 23 janvier 1901).

La loi du 9 avril 1898 s'applique dans tous les cas aux ouvriers temporaires et ouvriers de main-d'œuvre exceptionnelle, victime d'un accident survenu par le fait ou l'occasion du travail. Toutefois, en cas d'incapacité temporaire, l'indemnité quotidienne de *demi-salaire* est allouée dès le premier jour qui suit celui où le service a été interrompu. Elle est due pour les dimanches et jours fériés comme pour les autres jours et pendant toute la période d'incapacité de travail,

quelle qu'en soit la durée. Elle est au minimum de 3 francs. Dans le cas d'hospitalisation, l'administration supporte les frais de celle-ci. L'ouvrier reçoit, en outre, l'indemnité journalière légale; mais le minimum de 3 francs ne s'applique pas à ce cas. Si l'incapacité est permanente, la victime reçoit l'indemnité journalière jusqu'au jour où commence le paiement de la rente.

La loi du 9 avril 1898 s'applique encore aux apprentis des ateliers victimes d'accidents survenus par le fait ou à l'occasion du travail, sous la même réserve que ci-dessus en ce qui concerne le point de départ de l'indemnité journalière. Le salaire qui sert de base à la fixation de cette indemnité est le salaire de début des ouvriers valides de la catégorie à laquelle appartient l'apprenti. Si l'apprenti est âgé de moins de seize ans, l'indemnité journalière ne peut dépasser le montant de son salaire (article 8, loi de 1898).

Quelle que soit la gravité de l'accident survenu par le fait ou à l'occasion du travail, les frais médicaux, pharmaceutiques et funéraires sont remboursés après justifications, à moins que l'accident n'engage la responsabilité d'un tiers, auquel cas le remboursement de ces frais est compris dans le montant de l'indemnité réclamée au tiers responsable. La victime a le libre choix de son médecin. Le juge de paix, fixe, le cas échéant, la somme due, conformément au tarif officiel. Pour les frais d'hospitalisation, il y a lieu de se rapporter à l'article 4 de la loi du 9 avril 1898, modifié en 1905.

Le service de la pension attribuée pour incapacité permanente peut être suspendu avec le consentement de l'intéressé, au cas où l'administration peut lui donner un emploi qu'il serait susceptible d'occuper et pour lequel son salaire antérieur lui serait maintenu (circulaire ministérielle n° 42 du 1^{er} février 1901). La revision de la rente allouée aux ouvriers victimes d'accidents dans le service peut avoir lieu dans un délai de trois ans à partir de la décision qui a fixé le montant de la rente, lorsqu'elle est fondée sur une aggravation ou une atténuation de l'infirmité de la victime ou son décès par suite des circonstances de l'accident.

L'indemnité n'est pas due lorsque la victime a intentionnellement provoqué l'accident; le chiffre normal en est réduit ou augmenté dans le cas de faute inexcusable soit de l'ouvrier, soit des représentants de l'administration. Quant au salaire servant de base à la fixation de la rente, il y a lieu de se rapporter à l'article 10 de la loi du 9 avril 1898 (modifiée en 1905).

3^o *Auxiliaires permanents ou temporaires des services d'exploitation.*

A côté des ouvriers auxquels s'applique, sous quelques réserves concernant notamment le taux et le point de départ de l'indemnité journalière, la législation de 1898, il existe une catégorie de travailleurs des postes, dénommés *auxiliaires d'exploitation*, qui sont appelés, dans le cas d'accidents survenus par le fait ou à l'occasion du service, à bénéficier des mêmes indemnités et rentes que le personnel ouvrier. Ce sont, par exemple, les gardiens d'entrepôt et chargeurs auxiliaires, les courriers, les facteurs et gardiens de bureaux auxiliaires, les agents à titre auxiliaire, les jeunes facteurs, les intérimaires remplaçant régulièrement les agents ou sous-agents.

Il faut faire pourtant une réserve pour le cas où l'accident de service engage la responsabilité d'un tiers. L'administration intervient, en effet, sur la demande des ayants cause pour la défense amiable des intérêts des agents, sous-agents et ouvriers, titulaires ou non, victimes en service d'accidents causés par des personnes étrangères à l'administration.

Lorsque les victimes ont droit au bénéfice des dispositions de la législation générale sur les accidents du travail (ouvriers), l'administration leur en fait application, ainsi que des dispositions spéciales qu'elle a édictées, sauf son recours contre les tiers responsables. Toutefois, les intéressés ou leurs ayants droit peuvent, s'ils le préfèrent, demander à ces tiers eux-mêmes directement ou avec le concours officieux de l'administration la réparation du préjudice causé, conformément aux règles du droit commun.

Dans le cas où les dédommagements obtenus dans ces conditions sont inférieurs à ceux auxquels les victimes ont droit

en vertu des lois et règlements appliqués dans le service, l'administration alloue la différence.

Au contraire, les auxiliaires des services d'exploitation victimes d'accidents engageant la responsabilité de personnes étrangères à l'administration doivent, pour bénéficier des indemnités qui leur sont allouées par les règlements, demander à ces personnes elles-mêmes, à moins d'insolvabilité constatée, réparation du préjudice causé. L'administration prête son concours pour la défense de leurs intérêts, s'ils le désirent, et c'est seulement dans le cas où les allocations obtenues sont inférieures à celles prévues par ses règlements qu'elle accorde la différence (cf. art. 4656, I. G.).

Quant aux résultats de l'application de ces dispositions concernant les accidents du travail dans l'administration des postes, nous avons pu nous procurer quelques chiffres seulement pour les accidents survenus aux ouvriers dont l'emploi ressortit à la direction de l'exploitation téléphonique. Ce sont d'ailleurs les plus nombreux (1) :

Années	Nombre d'ouvriers	Accidents signalés	Rentes allouées
1910	{ 2.145 commissionnés 2.800 à 3.000 journaliers. }	837 dont 6 mortels.	{ 27 (incapacité permanente partielle). 3 (ayants droit de l'ouvrier décédé).
1911	{ 2.375 commissionnés 2.800 à 3.000 journaliers. }	959 dont 5 mortels.	{ 12 (incapacité permanente partielle). 5 (ayants droit de l'ouvrier décédé).
1912	{ 2.658 commissionnés 3.000 journaliers environ. }	1.177 dont 12 mortels.	{ 25 (incapacité permanente partielle). 1 (incapacité permanente totale). 6 (ayants droit de l'ouvrier décédé).

Ces chiffres ne sont qu'approximatifs, le nombre des journaliers étant très variable. D'autre part, beaucoup d'accidents n'entraînant qu'une incapacité temporaire ne sont pas signalés par les services. En outre, les blessures occasionnées par des accidents survenus depuis plusieurs années ne sont pas encore consolidées. Enfin, il faut tenir compte des révisions.

(1) L'administration française des postes ne fait pas connaître, comme le fait l'Office impérial allemand des postes dans un rapport officiel d'ensemble, les résultats généraux de sa gestion au cours de plusieurs exercices financiers. C'est une lacune regrettable.

Les dispositions que nous venons d'examiner ne concernent pas les accidents survenus en dehors du service, ni l'incapacité de travail résultant de la maladie. Ceci nous amène à examiner succinctement comment le personnel des postes en France est protégé contre la maladie ou les accidents survenus en dehors du service.

e) SECOURS CONTRE LA MALADIE. — En cas d'interruption de fonctions pour cause de maladie dûment constatée, l'agent peut être autorisé à conserver l'intégralité de son traitement pendant un temps qui ne peut excéder trois mois (90 jours). Pendant les trois mois qui suivent, il peut obtenir un congé avec retenue de la moitié au moins, et des deux tiers au plus, du traitement (décret du 9 novembre 1853, art. 16, § 7). A l'expiration de ce délai, l'agent est placé dans la position de disponibilité, sous réserve de sa réintégration, lorsqu'il aura justifié de son complet rétablissement par la production d'un certificat du médecin assermenté.

Les sous-agents, ouvriers et ouvrières de Paris et de la banlieue reçoivent gratuitement les soins, consultations ou visites du médecin ou du pharmacien ; le médecin délivre des bons de fourniture gratuite de médicaments, bains, bandages, (arrêté du 2 mars 1900). De plus, les sous-agents, chefs surveillants, surveillants et ouvriers ont solde entière pendant trois mois, demi-solde pendant trois autres ; les auxiliaires, temporaires et journaliers, ont demi-solde pendant trois mois (arrêtés des 23 janvier 1900 et 26 avril 1902).

Il convient de signaler, d'autre part, les dispositions du § 8 de l'article 16 du décret du 9 novembre 1859, aux termes duquel l'agent ou le sous-agent dont la maladie résulte, soit d'un acte de dévouement accompli dans un intérêt public ou pour sauver la vie d'un citoyen, soit de lutte ou de combat soutenus dans l'exercice de ses fonctions, soit d'un accident grave résultant notoirement de l'exercice de ses fonctions, et le met hors d'état de les continuer peut conserver l'intégralité de son traitement jusqu'à son rétablissement ou jusqu'à la mise à la retraite.

Enfin, en cas d'absence occasionnée par les accouchements,

les receveuses, dames-employées et ouvrières commissionnées reçoivent l'intégralité de leur traitement ou salaire pendant une période qui peut atteindre 35 jours, quelle qu'ait été la durée de leurs absences antérieures (art. 4.599, I. G.) (1).

(1) La Chambre est actuellement saisie d'un projet de loi accordant l'intégralité du traitement pendant six mois au plus. Si, passé ce délai, la réintégration est impossible, le congé peut être prolongé pendant quatre ans et demi au maximum, avec traitement réduit. « En établissant ainsi des congés de longue durée pouvant, au total, atteindre cinq années, la Commission s'est uniquement préoccupée de fixer une période suffisante pour que la maladie ait achevé, dans la presque totalité des cas, le cycle entier de son évolution ».

CHAPITRE II

Des institutions officielles de bienfaisance au profit des travailleurs des postes en Allemagne. — Institutions d'initiative privée (sociétés de secours de mutuels) en France.

A côté des lois générales d'assurance et de prévoyance sociales, dont nous venons d'étudier l'application, avec quelques modalités spéciales, au personnel des postes, il existe, avons-nous dit, en Allemagne, au profit de ce même personnel, des institutions officielles de bienfaisance (Wohlfahreinrichtungen). Ces institutions offrent le plus grand intérêt. D'origine déjà ancienne pour la plupart, elles se sont adaptées avec souplesse aux nécessités nouvelles d'une administration sans cesse en progrès.

En France, c'est la mutualité, procédant des initiatives privées, qui est venue compléter l'organisation légale ou réglementaire de l'assurance et de la prévoyance sociales au bénéfice des employés des postes.

A. — DES INSTITUTIONS OFFICIELLES DE BIENFAISANCE AU PROFIT DES TRAVAILLEURS DES POSTES EN ALLEMAGNE.

Ces institutions comprennent la Caisse d'assistance des postes, la Fondation Empereur Guillaume, les Caisses d'État pour les veuves, les caisses de décès, les caisses postales d'épargne et de prêt, les assurances sur la vie, les sanatoria et la construction de maisons d'habitation pour les sous-agents.

a) *Caisse d'assistance des postes (Postarmenkasse) ou caisse postale de secours (Postrentenstützungskasse)*. Elle a pour objet de venir en aide par des pensions ou des secours aux employés de l'administration, là où les droits légaux font défaut. En 1744, Grabe, conseiller privé, fonctionnaire de l'administration des postes de Prusse, eut l'idée de fonder une caisse pour accorder des secours aux postillons qui, par suite de leur âge ou de leur service, seraient devenus invalides. Ces travailleurs ne recevaient pas de retraite de l'État et fournissaient en outre un service fatigant.

Une ordonnance royale du 6 janvier 1743 prescrivit au profit de la Caisse d'assistance une retenue de 1 groschen sur le gage trimestriel des postillons en service, de 1/2 0/0 sur les gages au-dessous de 100 thallers, de 1 0/0 sur ceux qui dépassaient cette somme, des autres employés de l'administration. La somme annuelle recueillie de cette manière s'élevait à 400 thallers. C'était alors suffisant ; mais le nombre des postillons dans le besoin augmentait ; de nouvelles catégories d'employés inférieurs étaient appelées à bénéficier des secours de la caisse ; il devint alors nécessaire de trouver de nouvelles ressources. Ce furent :

1) Une cotisation fixe, modérée, sur les indemnités payées par l'administration aux maîtres de poste, auxquels le service de relais était confié par contrat et qui avaient des postillons sous leurs ordres.

2) La cotisation des employés, fixée à 1 0/0 du salaire uniformément.

3) Certaines recettes minimales qui jusqu'alors étaient tombées dans la caisse postale (prix de vente de colis postaux versés en rebut et non réclamés par les propriétaires, plus tard une partie des amendes disciplinaires des postillons et des employés des postes, ainsi que des amendes prononcées pour des contraventions postales, depuis 1825, prix de vente du vieux papier de service, registres, etc.).

4) En cas d'insuffisance, versement supplémentaire de la caisse postale.

Puis une recette inattendue provenant du prix de vente d'un

vieux bâtiment postal et de dons volontaires donna lieu à la création d'un fonds de capitaux. En 1795, ce fonds était de 4.500 thallers ; en 1878, il était de plus d'un million de marks.

Avec l'augmentation des ressources, des secours plus considérables et réglés sur des bases plus positives furent accordés dans le but principal de subvenir à l'éducation des enfants. Des secours mensuels de 1 à 4 thallers furent octroyés pour chaque enfant, d'abord jusqu'à l'âge de 16 ans révolus pour les filles et de 18 ans pour les garçons (plus tard 15 et 17 ans). Des places d'orphelins furent fondées dans les établissements d'éducation dûs à l'initiative privée ou à l'État. La première de ces places d'orphelins d'employé des postes fut créée à la maison de Postdam, moyennant le versement d'un capital de 3.000 thallers. Cet établissement philanthropique procure l'entretien gratuit, et autant que possible une éducation complète, aux fils, orphelins de fonctionnaires de tout ordre de l'État ou des communes « ayant reçu eux-mêmes une éducation soignée... » Les résultats obtenus furent très satisfaisants et amenèrent la fondation de nouvelles places d'orphelins, soit à Postdam, soit dans d'autres établissements (Kleinglienicke, Bunzlau).

L'administration surveille de très près l'utilisation de ce moyen d'éducation. C'est elle qui fait le choix des postulants aux places. En cas de nécessité, elle surveille les progrès des élèves, distribue des encouragements ou des secours à la sortie pour la continuation de la carrière.

Vers 1869, les recettes de la Caisse d'assistance ont été considérablement diminuées par suite de la cessation des cotisations des employés nommés à vie et par le retrait d'une partie des amendes. Mais la bonne situation financière s'est maintenue. L'institution a pris de l'extension par suite de la fusion de plusieurs caisses de secours existant dans divers États particuliers avec la Caisse d'assistance de l'administration des postes de Prusse. Puis l'administration s'est chargée elle-même d'accorder des secours aux familles des fonctionnaires supérieurs. La caisse générale s'est ainsi trouvée allégée du payement annuel de sommes généralement élevées,

La Caisse générale d'assistance distribue aux postillons, aux sous-agents non commissionnés en activité, aux préposés infirmes de petits bureaux de poste, de même qu'aux veuves et aux orphelins des catégories précitées :

- 1) Des secours continus ;
- 2) Des indemnités pour l'éducation des orphelins ;
- 3) Des bourses d'éducation dans certains établissements ;
- 4) Des secours extraordinaires ;

Une partie des revenus de la caisse est employée à accorder des suppléments de primes d'assurance aux sous-agents qui s'assurent sur la vie (voir ci-dessous).

C'est l'Office impérial des postes qui a la gestion de la caisse. Ont droit aux secours :

1) Les anciens agents et sous-agents ayant servi d'une manière irréprochable au moins pendant 10 ans dans les postes, sans ressources, dans l'impossibilité de vivre par leurs propres moyens, et ne recevant pas de pensions, à l'exception des pensions militaires ;

2) Les veuves dont les maris ont accompli au moins le temps de service précité, sans ressources, incapables de subvenir à leur entretien, dignes de secours et ne recevant ni secours de caisses de veuves ni pension d'aucune sorte ;

3) Les enfants n'ayant pas dépassé l'âge où ils sont tenus de fréquenter l'école, dont le père est décédé sans fortune ou a laissé une veuve sans ressources, ou dont le père et la mère sont décédés. Le père doit compter au moins 10 ans de service. Par exception, cette dernière condition n'est pas obligatoire au cas de nécessité particulière ou dans certaines situations spécialement méritoires.

L'avoir de la Caisse postale de secours était, en 1878, de 521.177 m., en 1901 de 993.650 m. en valeurs et en hypothèques et de 125.400 m. en titres pour seize places vacantes dans trois orphelinats, en 1910 de 990.750 m., dont 864.750 m. en valeurs et hypothèques et 125.400 m. en titres pour bourses d'orphelins. Le nombre des personnes secourues s'élevait, fin mars 1911, à 47.370.

b) *Fondation Empereur Guillaume* (Kaiserwilhemstiftung).

Elle résulte du don, par l'Empereur, d'une somme de 300.000 marks mise à sa disposition par la loi du 28 juin 1872. Son but, d'après les statuts (29 août 1872, 4 mars 1872), est d'améliorer le bien-être des fonctionnaires de l'administration des postes et des télégraphes, notamment d'accorder des secours aux employés, à leurs parents, ou à leurs survivants, d'améliorer leur situation matérielle et morale.

La gestion gratuite de cette fondation et l'emploi des ressources sont dévolus par l'Empereur à la direction générale des postes.

Tous les fonctionnaires de l'administration subalternes et les postillons, les membres de leur famille peuvent bénéficier des secours de la Fondation, dans la mesure de ses disponibilités financières.

Outre les 300.000 marks du début, les fonds de la dotation sont alimentés par les dons et subventions et enfin par les revenus. Seuls, les revenus de la Fondation servent à accorder des secours.

Le choix des personnes appelées à bénéficier des secours de la Fondation est réservé à l'administration. Ces secours consistent : 1° en prêts, 2° en bourses de voyage d'étude (dans la limite de 2.400 marks par an) à l'étranger accordées aux employés qui se distinguent par leur intelligence ou leur talent ; 3° en une bourse d'étude pour les universités ou autres établissements d'enseignement supérieur au profit des enfants méritants d'employés des postes ; 4° en frais d'admission aux établissements d'éducation des orphelins ; 5° en frais d'hospitalisation dans les asiles de vieillesse ou les hôpitaux.

En fait, depuis la création de la Fondation, tous les ans, des donations sont faites par les sociétés d'assurances sur la vie auxquelles un grand nombre d'agents ont contracté des assurances. A la fin de 1875, le capital était déjà de 351.831 marks ; en 1876, après la fusion, les agents des télégraphes furent admis à bénéficier des avantages de la Fondation. L'administration versa à cette occasion une subvention de 27.600 marks, de sorte qu'à la fin de l'exercice 1877-1878 le capital était de 393.000 marks.

La situation financière de la Fondation Empereur-Guillaume, d'après les documents officiels, a été la suivante :

	1896	1901	1906	1911
	—	—	—	—
	Marks	Marks	Marks	Marks
Avoir en hypothèques et valeurs diverses.....	588.700	634.700	671.500	702.850
Titres dont le revenu est consacré à subventionner :				
2 places gratuites à l'orphelinat civil de Postdam.....	32.600	32.600	32.600	32.600
5 places gratuites à l'école Guillaume de Charlottenburg.....	50.000	50.000	50.000	50.000
1 place à l'école centrale de Pfort (1907).....	»	»	»	60.000

Il a été distribué :

	1896-1900	1901-1905	1906-1911
	—	—	—
	Marks	Marks	Marks
Bourses de voyage.....	21.600	11.900	18.800
Bourses d'études aux enfants d'agents et de sous-agents.	29.390	40.900	62.950
Secours accordés aux agents et aux sous-agents et à leurs survivants.....	73.763	84.364	57.059

La Fondation Empereur-Guillaume, malgré ses ressources modestes, a produit d'heureux résultats ; son succès est dû surtout à ce que les statuts de la Fondation admettent l'allocation de secours là où les autres institutions d'assurances font défaut.

c) *Caisses d'État pour les veuves.* — L'administration des postes ne s'occupe des affaires de ces caisses que pour les fonctionnaires des P. T. T., y compris ceux bénéficiant d'une retraite, qui appartenaient à une caisse d'État de veuve avant l'entrée en vigueur de la loi du 20 avril 1881 et en sont restés membres. Les affaires de l'espèce sont traitées par les directions supérieures des postes.

Ces caisses ont pour objet le paiement de pensions aux veuves des agents jusqu'à leur mort ou jusqu'à leur remariage. Elles fonctionnent sous la garantie de l'État et reçoivent des subventions parfois considérables.

Il en existait avant la formation de la Confédération de l'Allemagne du Nord, notamment en Prusse, en Saxe et dans le Grand Duché de Bade.

Le fonctionnaire est tenu de contribuer à l'alimentation de ces caisses par des retenues régulières sur son traitement ordinaire ; il y a obligation pour le fonctionnaire de faire partie des caisses de veuve, même quelquefois pour les employés non mariés.

Quelques-unes de ces caisses s'occupent du sort des enfants des employés défunts en allouant, outre les pensions des veuves, des bonifications pour l'éducation des enfants mineurs.

S'il juge insuffisant le secours des caisses de veuves, l'Office impérial des postes peut accorder des majorations.

d) *Caisse de décès (Sterbekasse) des employés des postes et des télégraphes de l'Empire.* — Elle fut créée à Berlin, en 1827, par Mathias, commissaire supérieur des postes, et avait pour but de verser aux parents du défunt un secours immédiat ; alimentée d'abord par une somme modique versée par chaque adhérent au moment du décès d'un membre, elle percevait en 1829 des cotisations régulières. Le capital assuré pouvait aller jusqu'à 1200 marks.

Les statuts furent révisés en 1848 et le taux des cotisations modifié. Plus tard, l'administration autorisa la perception des cotisations et le paiement des sommes assurées par l'intermédiaire des bureaux de poste.

Depuis la refonte de 1889, les secours immédiats accordés aux familles en cas de décès varient de 300 à 1.800 marks ; $\frac{1}{5}$ seulement des adhérents peuvent être assurés pour plus de 1.200 marks. Peuvent faire partie de la caisse tous les agents ou sous-agents âgés de vingt-un ans à cinquante ans et comptant au moins un an de service.

Les ressources de la caisse se composent du capital social

placé en rentes, du revenu de ces rentes, des droits d'entrée et des cotisations annuelles.

La caisse est administrée par un directoire de trois membres et un conseil d'administration de cinq membres, élus les uns et les autres par l'assemblée générale des adhérents, sous réserve de l'homologation gouvernementale.

La caisse comptait, en 1878, 904 membres ; elle avait reçu à cette époque depuis sa fondation 2.158 associés avec 10.192 m. de droits d'entrée, 740.944 m. de cotisations et 336.937 m. de rentes du capital social ; 720.237 m. avaient été versés aux héritiers. Nous n'avons pu nous procurer de chiffres plus récents, mais nous sommes en mesure d'affirmer que le fonctionnement de cette caisse est très satisfaisant.

Il en est de même de ces institutions d'épargne et de prêt qui ont été créées depuis 1872, au siège de chaque direction postale supérieure.

e) *Sociétés postales d'épargne ou de prêt* (Post Spar-und-Darlehnsvereinen).

Elles ont pour but de préserver les employés des postes obligés de faire face à des dépenses urgentes contre les manœuvres des usuriers, contre les tentations de falsification ou de détournement.

Elles sont fondées sur le principe des sociétés du type Schulze-Delitsch. Une circulaire, parue en 1872 au Bulletin officiel de l'administration impériale des postes, en avait proposé la création.

L'idée fondamentale de ces sociétés consiste à grouper des agents sans distinction de grade et de trouver, dans leurs épargnes accumulées par des versements réguliers, le moyen d'accorder des prêts aux membres qui fournissent des garanties suffisantes pour le paiement des intérêts et le remboursement des emprunts. Le taux de l'intérêt des emprunts est plus élevé que le taux de l'intérêt payé aux déposants ; la différence sert à couvrir les frais d'administration et de gestion, à constituer un fonds de réserve et à permettre d'attribuer aux associés, outre l'intérêt ordinaire, une part des bénéfices proportionnés à leurs épargnes. L'existence d'une société par

direction postale supérieure permet de connaître la situation économique de chaque emprunteur.

D'après les statuts-type, la caisse de chaque société est alimentée :

1) Par des retenues obligatoires sur chaque membre à raison de 1 mark par mois au minimum, jusqu'à concurrence d'un avoir personnel de 150 marks, à partir duquel la cotisation devient facultative.

2) Par des versements extraordinaires facultatifs, productifs d'intérêts. Ces versements sont limités dans certaines associations et ne donnent pas droit à participation aux bénéfices quand ils dépassent le taux admissible.

Les retenues et versements portent intérêt à 3 0/0 l'an ; à la fin de l'année, les intérêts revenant à chaque membre sont calculés et inscrits à son avoir pour devenir à leur tour productifs d'intérêts.

Tout membre dont l'actif atteint 150 marks peut exiger le paiement de l'intérêt de son capital chaque année.

Il est remis à chaque membre un certificat de dépôt nominatif qui donne le tableau de la situation de l'associé vis-à-vis de la caisse.

L'avoir de chaque membre sert de garantie pour les avances qui lui sont faites. L'associé dont l'avoir dépasse 150 marks sans être grevé d'un emprunt peut, moyennant un avertissement donné à l'avance, obtenir le remboursement de son avoir dans un certain délai.

La restitution intégrale ne peut avoir lieu que si le titulaire cesse de faire partie de l'association et s'il est libre de tout engagement envers cette dernière. Il est donné décharge sur le certificat de dépôt. Si l'associé offre des garanties nécessaires (ce que le comité de la caisse apprécie souverainement), et si les ressources le permettent, des prêts jusqu'à concurrence de 1.000 marks peuvent être consentis. L'emprunteur signe une reconnaissance et s'engage à s'acquitter ponctuellement de sa dette. La garantie est l'avoir de l'emprunteur ; elle est renforcée au besoin par la remise de gages (valeurs de tout repos)

ou par la production de cautions (membres de la société ou personnes étrangères).

Les emprunts sont faits en principe à 6 0/0 l'an et remboursables ordinairement à un an et demi, par acomptes déterminés à l'avance et prélevés sur les appointements du débiteur. Le terme peut être prolongé jusqu'au maximum de trois ans.

Le surplus des intérêts est réparti de manière que 1 0/0 du capital prêté soit consacré annuellement aux frais d'administration et au fonds de réserve. L'excédent constituant le bénéfice est réparti entre les associés au prorata de leur avoir.

Le fonds de réserve destiné à combler les pertes provenant notamment d'emprunts irrécouvrables est, en outre, alimenté par des dons ou l'avoir prescrit des membres (au bout de dix ans, s'il n'y a pas eu de versements ou de réclamations d'intérêts ou de parts de bénéfices). Les dépôts ont pour garantie le capital entier de l'association. Les pertes non couvertes par le fonds de réserve sont supportées au prorata de leur avoir par les associés, qui ne sont pas tenus individuellement au-delà du capital que chacun d'eux possède dans l'association.

Chaque société d'épargne et de prêt est administrée par un conseil d'administration composé d'un président (le directeur supérieur de la circonscription postale), d'un caissier (le chef de la caisse postale provinciale), d'un secrétaire et de conseillers. Ceux-ci et le secrétaire sont élus pour trois ans par l'assemblée générale des associés. Les fonctions sont gratuites.

L'assemblée générale se réunit tous les trois ans et a pour objet l'élection des membres du conseil d'administration, la vérification des comptes présentés. Les statuts peuvent être modifiés par l'assemblée générale sous réserve de l'approbation de l'administration centrale des postes. La dissolution peut être prononcée par l'assemblée générale à la majorité des deux tiers des voix. Si, après la liquidation des comptes, y compris l'avoir des membres, le fonds de réserve n'est pas complètement épuisé, ce dernier doit être abandonné à la Caisse générale d'assistance des postes.

Ces sociétés ont reçu un développement vigoureux ainsi qu'en témoigne le tableau ci-dessous :

Années	Nombre de caisses	Nombre de membres	Contributions annuelles	AVOIR TOTAL	
				des sociétaires	des sociétés
1872	35		372.151 m.	388.170 marks	
1896	40	110.963	7.906.639	28.805.066	29.598.478 marks
1900	41	138.254	10.954.833	35.777.521	36.808.400 »
1905	41	175.713	16.400.796	50.627.268	31.623.354 »
1910	41	219.418	20.838.226	65.577.037	66.939.792 »

Années	AVANCES faites aux sociétaires		de bénéfices aux sociétaires	INTÉRÊTS ET PARTS en fonds de réserve	
	Nombre	Montant			
1872	3.347	310.924 marks	8.041 marks	1.448 marks	
1896	34.463	4.907.820 »	1.150.790 »	75.642 »	
1900	36.148	4.640.019 »	1.336.293 »	68.175 »	
1905	49.045	6.704.846 »	1.837.425 »	110.327 »	
1910	65.063	9.427.529 »	2.468.449 »	178.801 »	

Les versements des sociétaires ont produit en moyenne un intérêt de 4 m. 20 0/0 en 1896, de 3 m. 98 en 1900, de 3 m. 90 en 1905, de 4 m. 02 en 1910. Le montant total du fonds de réserve de toutes les sociétés s'élevait à la fin de 1910 à 1.006.215 m. L'avoir de ces sociétés, à la fin de l'année 1910, se trouvait placé comme suit :

Hypothèques	36.106.041 m. ou 53.94 0/0	
Valeurs en portefeuille.	22.863.731	— 34.16 0/0
Prêts non remboursés.	6.227.344	— 9.30 0/0
Autres valeurs.	1.742.676	— 2.60 0/0

Les résultats produits par les caisses postales d'épargne et de prêt sont ainsi des plus satisfaisants. Ces sociétés constituent la mise à la disposition du personnel des postes de ces moyens de crédit que les nombreuses institutions similaires (caisses d'épargne, sociétés de crédit agricole, etc...) dispensent abondamment aux classes les moins fortunées de la population allemande.

f) Assurances sur la vie des agents et des sous-agents.

En vue de faciliter à son personnel la prévoyance sous la forme d'assurances sur la vie, l'Office impérial des postes

conclut depuis 1867 (1) des contrats avec diverses compagnies d'assurances sur la vie.

Les avantages qui en résultent pour le personnel sont les suivants : les compagnies accordent tout d'abord une diminution de prime variant de 3 à 10 0/0 de la prime de droit commun. Les primes peuvent être retenues mensuellement sur le traitement des assurés (comme compensation de ce délai de paiement, il est perçu en sus de la prime une petite somme, en moyenne 2 0/0 de la prime). Les compagnies renoncent aux droits usuels d'expédition de la police, elles se chargent elles-mêmes des frais de visite du médecin et accordent d'autres facilités lors des assurances.

Les capitaux assurés sont fixés en général à 600 ou 1.500 m. L'administration perçoit elle-même les primes par retenues mensuelles et en verse le montant aux compagnies.

Il existe deux modes d'assurances sur la vie :

1° Les unes conclues au profit des *sous-agents* comportent un supplément de primes versé par l'Empire (17 0/0 du montant de la prime). Ce supplément est pris sur la Caisse postale de secours, de sorte que les sous-agents n'ont à acquitter que les $\frac{3}{4}$ ou les $\frac{4}{5}$ des primes ordinaires. Afin de prévenir les abus et pour conserver les capitaux assurés aux familles, les suppléments aux primes d'assurances ne sont accordés qu'aux conditions suivantes :

a) Conservation par l'administration de la police et des quittances des primes ;

b) Les droits résultant du contrat d'assurance ne peuvent être ni cédés ni engagés par l'associé sans le consentement de l'administration des postes. Il en est de même pour la résiliation du contrat ou son changement en une autre assurance.

c) Les subventions ne sont versées que pour les assurances de 1.500 m. au maximum. Au moment de leur réalisation, les sommes assurées sont payées entre les mains de l'administration qui en opère à son choix le versement, soit à la veuve de

(1) La première de ces conventions a été faite au profit des sous-agents.

l'assuré ou aux enfants majeurs qui ont formé avec lui un ménage, soit aux héritiers de l'assuré ou à l'autorité à laquelle incombe la liquidation de la succession de l'assuré.

En cas de résiliation, l'administration peut retenir sur la somme à payer par la compagnie d'assurance, le montant des suppléments qu'elle avait accordés jusqu'alors et réserver cette somme à la Caisse de secours.

2^o) Les *agents* au profit desquels des conventions avec les compagnies d'assurances ont été conclues à partir de 1871 ont le choix sur une liste des compagnies réparties en huit catégories, dont 7 ne comportent pas de supplément accordé par l'administration. Les assurés ont la disposition pleine et entière de la police. Sous ces réserves, les conditions sont les mêmes que pour les sous-agents. Par la suite, les assurances avec prime ont été réservées aux seuls sous-agents non commissionnés ne pouvant prétendre aux secours prévus pour les veuves et les orphelins.

L'administration cesse de prêter son intermédiaire quand l'assuré quitte volontairement le service postal, quand il est révoqué de ses fonctions, quand, mis à la retraite, il ne paie pas à temps le montant des primes, enfin quand la police a été aliénée.

La compagnie d'assurance est informée, dans le délai prescrit par les statuts, du décès d'un assuré par la transmission de l'acte de décès. Les autres formalités concernant le paiement ont lieu sans l'intermédiaire de l'administration des postes.

Les résultats de ce système d'assurance montrent qu'il a été accueilli avec faveur par le personnel des postes.

C'est ainsi que les assurances contractées par les sous-agents et comportant une subvention versée par la caisse postale étaient au nombre de 3.289 en 1895 pour 3.939.000 marks, de 4.479 en 1900 pour 5.620.800 marks, de 5.972 en 1906 pour 7.858.310 marks, enfin en 1911 de 11.653 pour 16.463.010 marks.

Les assurances sans subventions ont passé de 16.463 en 1895 (43.615.908 marks) à 23.316 en 1900 (58.948.874 marks) à 29.338 en 1906 (85.835.630 marks), à 41.661 en 1911 (120.851.799 marks).

En 1906, fût créée, au profit des fils d'agents et de sous-agents, l'assurance pour le service militaire, à laquelle est

venue s'ajouter l'assurance pour la constitution d'une dot ou pour le paiement des frais d'études en faveur des filles et des fils d'agents et de sous-agents.

Depuis 1889, enfin, les agents et les sous-agents commissionnés ont la faculté d'assurer une rente viagère à leurs filles, demeurées sans ressources après le décès du père de famille et après le dernier paiement du secours aux orphelins prévu par la loi. Ce dernier mode d'assurance n'a pas donné de brillants résultats. On comptait seulement, fin mars 1900, 42 assurances de l'espèce pour une rente totale de 8.100 marks.

g) *Mesures ayant pour but de procurer des habitations aux sous-agents employés dans les petites localités rurales et dans les gares isolées. Sanatoria.*

Les sous-agents ne pouvant trouver de logements dans les petites localités sont souvent obligés de parcourir de grandes distances pour se rendre de leur domicile au bureau ou bien d'occuper des logements insalubres.

L'administration postale allemande s'est préoccupée, dès 1907, de remédier à cet état de choses. Elle a été autorisée à consacrer chaque année une certaine somme pour l'achat ou la location d'immeubles destinés à loger les sous-agents.

Ces locaux sont attribués aux sous-agents commissionnés et mariés, à titre de logements de service. Les sous-agents mariés non commissionnés et tous les sous-agents célibataires doivent payer un loyer correspondant à la valeur locative du logement et aux usages locaux. Le système est pratiqué surtout dans l'Allemagne orientale. Par leurs dimensions et leur aménagement, les maisons achetées ou louées remplissent toutes les conditions de salubrité. Dans les localités rurales, un lopin de terre pouvant servir de jardin est, en outre, attaché à chaque logement.

L'Office impérial des postes a ainsi dépensé :

	pour l'achat	pour la location
1897	230.000 marks.	6.000 marks.
1900	345.000 —	40.500 —
1906	800.000 —	104.700 —
1910	453.000 —	134.800 —

Au total, jusqu'en 1910, ces dépenses s'élevaient à 8.083.000 marks pour l'achat et à 1.114.110 marks pour la location. Dans la période de 1906 à 1910, il a été acheté 653 immeubles comprenant 1.786 logements de famille et 179 chambres de célibataires, et loué 245 immeubles, dont 638 logements et 79 chambres.

Enfin, l'administration des postes et des télégraphes de l'Empire allemand entretient à ses frais deux maisons de convalescence et de repos, l'une à Blankenburg (Harz) et l'autre à Bad-Nauheim. Ces établissements sont destinés à offrir aux fonctionnaires et sous-agents de l'administration se trouvant malades ou ayant besoin d'un repos « un bon logis avec nourriture à des prix modérés et à faciliter de cette manière autant que possible les cures nécessaires. »

Le *Postheim*, inauguré le 1^{er} juillet 1907 à Blankenburg, est installé dans un bâtiment appartenant à l'État et contient, en dehors de l'écohomat, douze chambres pour les hôtes avec vingt lits.

Le *Genesungsheim*, inauguré le 1^{er} avril 1909 à Bad-Nauheim, se trouve dans une maison louée, et on y peut loger dans dix-huit chambres environ quarante convalescents.

Chaque établissement est administré par une dame économe (veuve d'un fonctionnaire) chargée de fournir, pour son compte, les repas des hôtes, de faire nettoyer, chauffer et éclairer l'immeuble et d'entretenir les domestiques nécessaires ? L'établissement de Blankenburg est ouvert pendant toute l'année, celui de Bad-Nauheim seulement à partir du mois de mars jusqu'au mois d'octobre inclus. Ces deux maisons bénéficient d'une subvention annuelle plus ou moins importante payée par l'État.

En dehors de ces deux établissements appartenant à l'Empire, il reste encore trois institutions ayant le même but, créées avec leurs propres fonds par les associations des sous-agents dans les districts des directions supérieures à Berlin, Breslau et Dresde et subventionnées par l'État. Ces maisons sont en général réservées aux sous-agents des districts précités.

Ainsi, il apparaît nettement que l'administration des postes

impériales est guidée par un très réel souci d'améliorer la situation matérielle et morale de son personnel. Il ressort de la lecture des rapports ou documents officiels (où l'on trouve minutieusement notés les progrès des institutions officielles de bienfaisance) qu'elle se préoccupe avec un soin jaloux de réveiller, de stimuler parmi ses fonctionnaires le sentiment de la responsabilité personnelle en vue d'améliorer le bien-être de leur famille, de propager efficacement les principes de la mutualité et de l'assurance et de la prévoyance sociales.

B. — INSTITUTIONS D'INITIATIVE PRIVÉE (SOCIÉTÉS DE SECOURS MUTUELS) EN FRANCE.

Nous sommes obligés de constater qu'en France, les postiers ne sont pas l'objet d'une semblable sollicitude. Le personnel des postes supplée, d'ailleurs, à cette lacune par la création, sous le régime du droit commun, de sociétés de secours mutuels destinées à garantir leurs membres contre la maladie, le décès ou la vieillesse. Ainsi, l'initiative privée est la règle; l'intervention de l'administration se manifeste seulement sous la forme de subventions.

La plus ancienne et la plus importante de ces sociétés de secours mutuels est l'*Association amicale des postes et des télégraphes*, formée entre agents commissionnés et approuvée le 18 avril 1879. Moyennant un droit d'entrée de 5 francs et une cotisation proportionnelle à l'âge (2, 3, 4, 5 ou 6 francs par mois), elle accorde pour toute maladie dûment constatée ayant occasionné une incapacité de travail les indemnités suivantes :

Du 1^{er} au 30^e jour inclus, 1 franc par jour ;

Les 60 jours suivants, 1 fr. 50 par jour ;

Du 91^e au 180^e jour, 2 fr. 50 par jour.

Du 181^e au 360^e jour, 4 fr. par jour.

Après l'expiration du délai de 360 jours, un malade faisant partie de la *caisse de réserve* peut toucher à ce titre 75 centimes par jour pendant cinq années.

L'Amicale distribue, en outre, des pensions aux incurables (après dix années d'adhésion), des secours aux veuves, aux orphelins, aux ascendants et aux veufs infirmes, des secours funéraires, des indemnités de naissance et enfin une pension

de retraite (actuellement 180 francs). La *caisse spéciale de réserve* a pour but d'accorder pendant un certain nombre d'années une pension à la veuve, aux orphelins de moins de 16 ans, aux ascendants de plus de 60 ans et aux sociétaires ayant épuisé les secours de maladie.

Cette société compte 15.276 membres et son capital social réalisé au 30 septembre 1911 était de 4.529.445 fr. 60, dont 2.595.202 fr. 52 au fonds de réserve et 1.934.243 fr. 08 aux fonds libres. Elle a payé, depuis sa fondation, 2.291.168 fr. 75 d'indemnités se décomposant ainsi :

En indemnités de maladie.....	1.526.871 fr. »
En secours aux veuves, orphelins ou ascendants.....	399.400 fr. »
En frais de funérailles.....	231.577 fr. 75
En indemnités de naissance.....	133.320 fr. »
Soit une somme totale de.....	2.291.168 fr. 75

Une subvention de l'État de 10.000 francs est accordée chaque année à la société, ainsi qu'une part dans les bonis des caisses d'épargne. La caisse de réserve comprend 17.211 membres et a distribué déjà 652.604 fr. 70 d'indemnités.

C'est une société très prospère. Le principal reproche qu'on puisse lui adresser — et il n'est pas des moindres —, c'est d'avoir voulu organiser une caisse de retraite, au lieu d'avoir fait porter tous ses efforts sur l'organisation de l'assurance contre le risque maladie, qui pèse beaucoup sur les postiers. Il est à remarquer que les secours procurés par l'Amicale en cas de maladie fléchissent (caisse de réserve), ou sont supprimés au moment où ils deviendraient le plus utiles, c'est-à-dire lorsque l'administration cesse de servir le demi-traitement à l'agent ou au sous-agent malade. La constitution d'un fonds de réserve est la principale cause du taux élevé des cotisations.

Plus logique, et d'une utilité plus immédiate, nous paraît être la « *Tutélaire des postes, des télégraphes et des téléphones* », fondée le 1^{er} juillet 1900 et approuvée en 1903. Son but est d'accorder une indemnité journalière à ceux de ses membres (agents des postes, hommes ou dames) qui, mis en disponibilité pour cause de maladie, d'infirmité ou d'accidents,

sont privés de leur traitement avant d'avoir acquis leurs droits à une pension de retraite. Cette société comptait, en 1908, 10.000 adhérents avec un capital de réserve de 65.000 francs.

Il existe encore d'autres mutuelles postales, telle que la société « *Union et Fraternité des postes, télégraphes et téléphones* » (1902), qui accorde des secours de maladie, des indemnités de veuves et d'orphelins, et possède le sanatorium postal de Taxil (Var) pour les tuberculeux, le *Secours immédiat* (1910), qui pratique l'assurance-décès. Le « *Soutien Fraternel* » et « *l'Orphelinat des sous-agents* fonctionnent sur des bases analogues au bénéfice du personnel subalterne de l'administration.

En résumé, les travailleurs des postes jouissent, en France comme en Allemagne, d'un régime d'assurance et de prévoyance sociales en général très avantageux par rapport au droit commun.

En matière d'assurance-vieillesse, si, en France, la constitution des pensions civiles entraîne pour les intéressés une charge assez lourde, par contre, en Allemagne, l'Empire supporte seul le poids de l'assurance. Pour le cas de maladie ou d'invalidité contractées dans le service, le législateur français s'est montré plus rigoureux que le législateur allemand ; il faut que l'accident de service ou les infirmités graves résultent *notoirement* de l'exercice de la fonction. Avec ce système, les travailleurs des postes chez nous ne sont pas suffisamment protégés contre le risque maladie-invalidité et cherchent dans la mutualité libre un supplément de garanties. L'Office impérial allemand des postes met à la disposition de ses fonctionnaires une série d'organes officiels qui les protègent aussi complètement qu'il est désirable ; mais cette sollicitude trouve sa contrepartie dans une surveillance très étroite exercée sur l'administration de ces institutions spéciales.

Conclusion générale

Nous avons défini et apprécié, au cours de cette étude, l'aide efficace que l'Administration des postes apporte à l'application des lois d'assurance et de prévoyance sociales. En France comme en Allemagne, la Poste joue, en outre, avec le caractère qui lui est propre, le rôle d'agent de vulgarisation des notions d'assurance et de prévoyance.

L'Office impérial des postes participe, depuis une trentaine d'années, au paiement des indemnités de l'assurance-accidents et de l'assurance-vieillesse-invalidité. Le principe de son intervention est devenu de style dans les lois de l'assurance sociale allemande, l'assurance-maladie mise à part. La Poste paie aux assurés près de 300 millions de marks de rentes ou indemnités. Si nous rappelons, en outre, qu'elle vend annuellement plus de 480 millions de marks de timbres-assurance, on sera frappé de l'importance de son rôle.

Ce concours est d'ailleurs unanimement apprécié. Tout d'abord les établissements d'assurance y trouvent leur compte : le service rendu par l'Administration des postes est, en effet, entièrement gratuit. La participation de l'Office postal au fonctionnement des lois d'assurance sociale, dans les formes que nous avons définies (paiement des indemnités, recouvrement des cotisations), est un mode de collaboration financière de l'Empire aux charges de l'assurance. Il en résulte une très réelle économie pour les institutions d'assurance. Il ne faut pas oublier qu'en cette matière plus qu'en toute autre, il importe de réduire au minimum les frais d'administration. Il convient d'éviter à tout prix qu'à la faveur de l'application d'un système d'assurance ouvrière, ne prenne naissance un « fonctionnarisme parasitaire », dont la rémunération viendrait

réduire sensiblement les ressources destinées à indemniser les infirmes et les vieillards.

De leur côté, les assurés rencontrent dans la participation de la Poste des facilités sur lesquelles il n'est plus besoin d'insister.

Un membre du comité directeur de l'*Association générale des agents des postes de l'Empire allemand* nous écrit à ce sujet : « En fait, aucune administration n'aurait été en mesure
« d'assurer, comme la Poste, les fonctions d'intermédiaire
« pour les opérations d'assurance sociale, qui se sont considé-
« rablement développées, et d'exécuter ces opérations avec la
« même sécurité, aussi peu de frais et autant de commodité.
« Se rendant parfaitement compte de cette nécessité, le per-
« sonnel est fort bien disposé à l'égard de cette branche du
« service postal ; une association de fonctionnaires porterait
« une grave atteinte à sa considération, si elle se montrait
« hostile à la collaboration de l'Administration des postes en
« matière d'assurance sociale ».

En France, la caisse d'épargne postale est très goûtée du public ; nous avons vu quels avantages, quelle mobilité présente cette institution. En outre, dès le début de l'application de la loi du 5 avril 1910, la Poste était chargée d'un service important et presque gratuit : la vente des timbres-retraite. Elle devenait ainsi un instrument de recouvrement des cotisations. Peu après, par suite des lenteurs apportées dans le service du paiement des rentes de vieillesse, par suite surtout de l'impossibilité pour les caisses de faire face à cette obligation avec leurs propres ressources, la loi du 17 juin 1913 venait charger la Poste, moyennant un tarif réduit, du service des mandats-retraite.

On connaît, d'autre part, la prédisposition du ministère du travail à considérer le département des postes comme un auxiliaire indispensable et à lui faire de fréquentes demandes de services : échange des cartes d'assurés, acheminement desdites cartes dans des conditions spéciales, renseignements à fournir au public, etc. . .

Cette tendance à augmenter les attributions de la Poste est,

du reste, générale. Nous avons vu (1) comment la Poste, simple transporteur de correspondances à l'origine, a été successivement chargée, aussi bien en France qu'en Allemagne, du transport des valeurs et objets précieux, de la transmission des sommes d'argent par mouvements de fonds, des abonnements aux journaux, du recouvrement des effets de commerce, etc... L'Allemagne possède, depuis le 1^{er} janvier 1909, un service de chèques et virements postaux. Le 20 novembre 1903, la Chambre française a été saisie par M. Chastenet d'une proposition de loi « relative à la création des chèques postaux ».

On peut même se demander si, chez nos voisins d'outre-Rhin, malgré la force des arguments qui jusqu'ici ont prévalu contre l'institution d'une caisse d'épargne postale, celle-ci ne finira pas par être organisée. En effet, bien des raisons invoquées par les contempteurs de la caisse postale ont été présentées sans succès au moment de l'introduction d'un service postal de chèques dans l'Empire.

En présence de ces faits, deux questions s'offrent maintenant à notre examen : 1^o Par son caractère économique et administratif, la Poste est-elle en mesure, principalement en matière d'assurance et de prévoyance sociales, de remplir un rôle qui tend de plus en plus à se compliquer? 2^o Quels seraient les moyens propres à augmenter l'efficacité du concours prêté par l'Administration des postes?

A. — L'Administration des postes est animée de l'esprit démocratique tant par le recrutement de son nombreux personnel que par la diffusion de son organisme dans toutes les classes de la population. Le caractère de nécessité qu'elle présente pour la vie économique comme pour les relations personnelles en fait une institution très populaire. Il n'est pas une administration qui doive présenter plus de souplesse, s'adapter plus aisément aux besoins d'une activité économique toujours croissante, satisfaire aux exigences d'une clientèle qui fait aux services postaux un appel de plus en plus pressant.

(1) Ci-dessus page 27.

Aussi, la Poste se perfectionne sans cesse, et il est juste de constater que, chez nous tout au moins, elle tend à se dépouiller de ce caractère bureaucratique, de ces pratiques paperassières qui nuisent au renom des administrations françaises.

Pour tous ces motifs, la poste jouit de la faveur du public. Ce dernier s'adresse beaucoup plus aisément, avec plus de confiance, de familiarité même, au guichet du bureau de poste, au facteur en tournée, qu'aux fonctionnaires du fisc, par exemple.

Dès lors, quand il s'agit du fonctionnement d'institutions favorables aux petites gens, l'un des plus sûrs moyens d'en assurer le succès consiste à faire appel à une administration dont les rouages sont simples et connus de tous. Aussi, les pouvoirs publics n'hésitent pas à confier à la Poste, dans l'application des lois d'assurance et de prévoyance sociales, des tâches souvent délicates, ou dont l'exécution entraînerait des frais de gestion considérables. C'est à plus de 6 millions de marks que l'on évalue le concours prêté par la Poste allemande aux établissements d'assurance contre les accidents et d'assurance-invalidité. L'avenir nous apprendra ce que les caisses d'assurance ouvrière, en France, pourraient obtenir d'une collaboration plus étroite avec les services postaux.

Mais encore, dans ce domaine, conviendrait-il d'agir plus judicieusement.

Il y a, en effet, une tendance fâcheuse de la part des autres ministères à considérer la Poste comme un service public de second ordre, avantageusement outillé, service que l'on cherche, d'une manière aussi systématique que peu charitable, à charger de beaucoup de besognes ingrates, même lorsqu'un intérêt supérieur de bonne administration n'entre pas en jeu. Nous n'en voulons citer qu'un exemple récent : c'est l'institution du mandat-contribution. Ce dernier permet au particulier d'acquitter ses impôts en en versant le montant au guichet d'un bureau de poste, qui établit un mandat spécial. Facilité nouvelle accordée au public, force libératoire donnée au récépissé remis au déposant, dit-on pour vanter les mérites de la réforine ! Sans doute, mais quand on recherche les intentions

cachées, on apprend que le ministère des finances a demandé avec insistance l'organisation du mandat-contribution pour que la mention obligatoire du numéro de la cote sur le titre, mention omise la plupart du temps par l'expéditeur d'un mandat ordinaire, évite au percepteur la peine de rechercher sur le rôle le numéro correspondant.

Nous ne croyons pas que le mandat-contribution soit d'une bien grande utilité pour le public. S'il enlève aux perceptions un léger labeur, il surcharge par contre le service de la distribution des mandats-cartes payables à domicile et surtout la comptabilité des recettes principales, déjà très encombrées. On pourrait citer d'ailleurs d'autres exemples de ces « conflits négatifs d'attribution » d'un genre nouveau.

D'autre part, il est malheureusement de règle, dans certains milieux, d'envisager le service des postes moins comme un service public sans cesse perfectible que comme une source d'excédents servant à combler les déficits des autres budgets. M. Marcel Sembat, député de Paris, rapporteur du budget des postes en 1904, remarquait à ce propos : « Le ministère des finances, sous tous ses titulaires, a lui aussi une tendance fixe en matière de budget des Postes. Cette tendance, c'est à réduire impitoyablement toutes les demandes d'augmentation qui lui sont présentées par l'Administration postale. Il porte ainsi le plus grave préjudice aux intérêts du public ; mal desservi, et, on peut le dire, à l'intérêt général du pays, dont le développement économique se trouve sérieusement entravé. Dans l'établissement du budget général, le ministère des finances envisage les postes, les télégraphes et les téléphones au seul point de vue de l'équilibre budgétaire. Il compte sur les plus-values et il rogne les dépenses ».

Le résultat est que « l'on refuse aux services postaux les mises de fonds nécessaires à leur développement, bien mieux, indispensables à leur fonctionnement régulier. » (1)

(1) *Annexe au rapport du budget des postes* (exercice 1904), pages 262-265. — G. Beaubois. *La crise postale et les monopoles d'État*, 1909, pages 9 et suivantes.

D'autre part, les représentants les plus autorisés de l'Administration des postes en France déclarent que la Poste est un service public surchargé et complexe. Il est par suite dangereux de développer encore ses attributions. On risque de détourner ainsi la Poste de sa destination première et essentielle. La célérité des opérations, que le public demande avant tout, pourrait être gravement compromise.

Ces fonctionnaires estiment, en outre, qu'étendre la sphère d'action de la Poste, c'est dépasser les capacités moyennes d'un personnel déjà surmené. Le recrutement des agents des postes se fait principalement parmi des jeunes gens ayant reçu seulement une instruction primaire, dont la culture ne permet pas en général une initiation rapide et sûre aux rouages parfois compliqués de l'assurance sociale. Les traitements, surtout les traitements de début, servis aux agents des postes, sont beaucoup trop insuffisants pour attirer dans le sein de l'administration des compétences plus étendues.

En résumé, l'Administration des postes, sollicitée de prêter un concours sans cesse plus actif, objecte l'incompétence ou l'insuffisance de rémunération de son personnel.

Ainsi, malgré des caractères naturels extrêmement favorables au rôle qu'on voudrait lui faire jouer, la Poste se trouve, en France tout au moins, au-dessous de sa tâche. Quels remèdes apporter à cet état de choses ? N'y a-t-il pas de moyens capables d'assurer ou d'accroître l'efficacité du concours prêté par la Poste, spécialement en matière d'assurance et de prévoyance sociales ?

B. — Tout d'abord, une solution s'impose lorsqu'un service public comme la Poste vient à être chargé d'une attribution nouvelle : c'est de donner à cette administration en personnel et en matériel les moyens d'action correspondants. L'Allemagne l'a bien compris. Pour satisfaire les besoins sans cesse grandissants de son activité économique, elle a doté son territoire d'un nombre de bureaux de poste triple du nôtre. Son personnel d'agents et de sous-agents est près du double du personnel français (1).

(1) Ci-dessus page 22.

En ce qui concerne, par exemple, le fonctionnement des lois d'assurance sociale, la Poste allemande a su se montrer à la hauteur de la mission qui lui était confiée. Avec le développement de l'assurance, il a pu se produire, dans maints bureaux de poste des localités ouvrières, des difficultés à l'époque du paiement des rentes (les premiers jours du mois). Les locaux n'ont pas toujours subi un agrandissement correspondant aux exigences du trafic ; mais il a été plus facile de remédier à cet inconvénient en utilisant des pièces ayant une autre destination (salles des colis postaux, par exemple), et, dans certains cas, en louant des immeubles privés.

En France, au moment de l'application de la loi du 5 avril 1910, s'est posée l'importante question du renfort du personnel postal, renfort nécessité par la vente des timbres-retraite.

Cette forme de participation entraîne pour le personnel un supplément de travail : opérations de vente en gros et en détail dans les bureaux de poste, approvisionnement des bureaux par les recettes principales, contrôle des directions départementales et de la direction de la comptabilité à l'Administration centrale. La loi du 17 juin 1913 augmentera encore sensiblement la besogne quotidienne des bureaux par l'organisation spéciale du service des mandats-retraite.

Néanmoins, les demandes de renfort de personnel faites jusqu'à présent par l'Administration des postes, au titre de la loi des retraites ouvrières et paysannes, ont été rejetées par le ministère des finances.

D'un autre côté, nous ne croyons pas que la capacité professionnelle des agents des postes, en ce qui concerne les lois d'assurance sociale, soit aussi faible qu'on a voulu le dire.

Ces fonctionnaires sont habitués depuis longtemps à l'application de règlements délicats et compliqués. Nous ne croyons pas que l'assimilation des principes généraux de l'assurance sociale soit de nature à les rebuter. D'ailleurs, *l'Association Générale des agents des postes de France et des colonies*, soucieuse de l'intérêt public autant que de l'intérêt propre de ses membres, s'est prononcée nettement, à plusieurs reprises, pour le maintien des nouveaux services confiés au personnel.

Elle s'est contentée de solliciter des pouvoirs publics les moyens d'action en rapport avec les extensions réalisées (1),

Au surplus, si l'on ne rencontre pas encore, en cette matière, chez les travailleurs des postes, la compétence que l'on serait en droit d'espérer, la faute n'en serait-elle pas imputable à l'administration elle-même ? Qu'a fait cette dernière pour assurer dans son personnel une capacité professionnelle à l'abri de toute critique ? On a parlé récemment dans les milieux postaux en France d'une crise de l'apprentissage. C'est très réel, et il a fallu l'intervention pressante des intéressés eux-mêmes en vue d'obtenir le rétablissement des cours d'instruction pour les surnuméraires au début de la carrière.

Mais cette mesure est-elle suffisante au point de vue qui nous occupe ? Cette difficulté pour des praticiens à se mouvoir avec aisance dans le domaine de l'assurance et de la prévoyance sociales ne découlerait-elle pas de ce fait : l'inexistence en France d'un enseignement rationnel et développé de la Prévoyance ? Ainsi envisagé, le problème se généralise. Il est évident que, dans un milieu social où les institutions de prévoyance sont appelées à jouer un rôle de plus en plus marqué, il importe de faire, dans cette branche, l'éducation économique des citoyens, de la classe ouvrière en particulier. Or, jusqu'à présent, la prévoyance n'a été propagée dans les masses que par « des zélateurs plus ou moins adroits, des prophètes plus ou moins renseignés, des thuriféraires plus ou moins intéressés. Il est évident que la diffusion d'une des notions les plus indispensables au bien-être des individus et à la prospérité de la nation tout entière continue à reposer sur un apostolat vague et sans méthode (2) ».

En restant sur notre terrain, il convient de remarquer qu'un des plus sûrs remèdes à l'incompétence est la spécialisation des tâches. On ne nous dira pas qu'il est impossible de trouver

(1) cf. Compte rendu du 12^e congrès annuel, tenu à Bordeaux, les 11, 12 et 13 avril 1912, page 479.

(2) A. Weber. *L'Enseignement de la Prévoyance. Une lacune des programmes universitaires*. Avant-propos, page 1.

dans le personnel postal les capacités nécessaires pour former un cadre d'agents très au courant des choses de l'assurance et en mesure de guider et de renseigner avec sûreté le public. D'autre part, par le contact fréquent de ce personnel avec les assurés, la vulgarisation des dispositions légales se trouverait énormément facilitée.

Quant à l'insuffisance de rémunération d'un personnel dont la fonction est lourde, à qui l'on demande chaque jour un effort plus qualifié, elle est de toute évidence. Augmenter les effectifs d'un service public d'une utilité sociale incontestable, assurer à ce personnel une situation économique plus équitable, ce n'est pas, croyons-nous, donner une prime au fonctionnarisme. L'Office impérial allemand des postes, s'il exige de ses agents une activité sans cesse accrue, leur assure par contre une existence matérielle que pourraient envier les agents de la plupart des administrations postales européennes.

Mais le secret d'une meilleure adaptation de la Poste à ses fonctions nouvelles ne serait-il pas dans la transformation même de son mécanisme administratif ?

Tout d'abord, pourquoi rattacher successivement la Poste, au hasard des combinaisons parlementaires, à divers ministères ? (1) L'importance de ce service public est suffisamment établie pour justifier définitivement la création d'un ministère distinct. La Poste, dirigée par un sous-secrétaire d'État, comme cela a eu lieu trop souvent en France, ne peut résister efficacement aux empiètements injustifiés des autres administrations. Il faut arriver à la création d'un ministère des postes et des télégraphes. Nous sommes persuadés qu'il résultera de cette innovation une stabilité, une régularité, une unité de vues qui sont une des conditions de la bonne exécution des services.

Allons plus loin. On a parlé récemment de l'autonomie financière des P. T. T. en France (2). Il ne suffit pas, en effet,

(1) Ci-dessus, page 24.

(2) L. Alcindor. — *L'autonomie financière des Postes, Télégraphes et Téléphones*. — *Revue de science et de Législation financière*, n° 3, juillet, août, septembre 1910.

pour mettre une administration au niveau des besoins, de la transformer en un ministère spécial, « sans toucher aux règles financières qui compriment son activité ». Or, actuellement, les recettes et les dépenses de l'Administration des postes sont englobées dans le budget général de l'État. La Poste est une véritable régie. Si elle est appelée à rendre aux contribuables certains services, le but final de son fonctionnement est de procurer des ressources à l'État. Les taxes perçues tombent dans les caisses du Trésor. « Aucune corrélation n'existe entre les recettes et les dépenses postales. » Le principe financier de la non-affectation des recettes postales empêche l'Administration de consacrer les excédents à l'amélioration de ses services. Il n'est pas besoin d'insister sur l'inconvénient d'un pareil système financier pour le développement de la poste, du télégraphe et du téléphone dans l'intérêt du public.

Ne pourrait-on pas, dès lors, donner à la Poste une vie financière distincte et la doter d'un *budget annexe*? Le procédé a été appliqué pour les chemins de fer de l'État et pour la Caisse nationale d'épargne. « Envisagée sous cet angle, la Poste est une affaire qui se suffit à elle-même ; elle doit être administrée comme une grande entreprise dont les recettes servent avant tout à assurer le fonctionnement ». La règle de la non-affectation ne s'applique plus ; la concordance est rétablie entre les recettes et les dépenses. Le solde qui résulte de la comparaison figure seul parmi les recettes et les dépenses de l'État. Un budget annexe est toujours en équilibre : s'il y a excédent, le Trésor en bénéficie ; si, au contraire, il y a déficit, c'est l'État qui le comble. Ce système a été proposé par M. Steeg, député de la Seine, dans sa proposition de loi, en date du 23 juin 1910, « sur la réorganisation financière et administrative du service des P. T. T. » Son application supposerait, pour produire de bons résultats, une administration postale *suffisamment forte* pour ne consentir à l'inscription au budget général que des profits nets. Mais, on peut se demander si le Conseil d'administration, dont la constitution est prévue dans le projet, présenterait à ce point de vue l'autorité nécessaire.

Aussi doit-on incliner, dans cet ordre d'idées, vers une solu-

tion plus radicale : l'autonomie complète des postes, dont le budget ne serait pas voté par le Parlement. « On ne craindrait plus ainsi de voir réduire, dans l'intérêt du budget général, les crédits nécessaires au bon fonctionnement des services industriels, danger que le budget annexe ne suffit pas à écarter. » Mais encore, faudrait-il ne pas se contenter de détacher le service postal de l'État et l'autoriser à se servir des procédés inhérents à toute grande entreprise industrielle : 1^o l'établissement d'un compte d'exploitation exact ; 2^o la capacité d'emprunter ; 3^o la constitution d'un fonds de réserve et d'un fonds de roulement. Telles sont les mesures que préconise M. Steeg. Il sortirait du cadre de cette étude de les examiner au point de vue de leur efficacité générale.

Il nous suffira de remarquer ici que l'indépendance financière de l'administration des postes devant amener — du moins il est permis de l'espérer — un perfectionnement de la technique des services, les attributions dont est chargée la Poste en matière d'assurance et de prévoyance sociales bénéficieraient de cette amélioration générale. Ou bien la poste trouverait dans ses fonctions nouvelles une rémunération suffisante, et alors son caractère commercial ne s'opposerait pas, bien au contraire, à l'acceptation des extensions projetées ; ou bien les opérations dont elle serait chargée seraient déficitaires, et alors les règles organiques de son fonctionnement feraient une obligation aux administrations intéressées de lui accorder les ressources nécessaires.

D'autre part, avec un service postal autonome, il serait possible d'envisager l'existence d'une caisse d'épargne postale dont le crédit serait indépendant de celui de l'État.

Enfin, la possibilité d'améliorer les conditions matérielles du personnel apparaîtrait avec plus de chance de succès. Les augmentations de traitement demandées, le perfectionnement d'un régime spécial d'assurance et de prévoyance au profit du personnel ne seraient plus à la merci des vicissitudes du budget général.

Quoi qu'il en soit, il importe avant tout de retenir les cri-

tiques adressées à la conception financière actuelle du service des postes en France.

Les crises postales survenues en 1905 et en 1909 ont montré que les services postaux n'étaient pas indéfiniment extensibles et que la méconnaissance de cette règle pouvait amener des troubles fort préjudiciables à l'économie nationale.

C'est là que réside le danger. Il est réel, mais non pas irrémédiable. Si les pouvoirs publics veulent augmenter les attributions de la poste, qu'ils lui donnent en personnel et en matériel, les moyens d'action nécessaires pour faire face aux charges nouvelles. Ce n'est pas à une époque où les services postaux, télégraphiques et téléphoniques parviennent à grand'peine à suivre parallèlement la progression qui caractérise l'activité sociale, ce n'est pas au moment où sont proposées de nouvelles extensions, de nature à augmenter encore l'importance économique de la Poste, qu'il convient d'hésiter à lui accorder des compensations indispensables.

Loin de nous la pensée de nous opposer systématiquement au développement le plus large et le plus diversifié des services postaux. La Poste, faite pour le public, doit présenter pour celui-ci le maximum d'avantages. Mais, en partant de cette idée même, n'y aurait-il pas lieu d'agir avec prudence et surtout avec logique!

VU :

Le Président de la thèse,

R. JAY.

VU :

Le Doyen,

P. CAUWÈS.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,

L. LIARD.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
AVANT-PROPOS	III
INTRODUCTION.	
§ 1. — <i>De l'Assurance et de la Prévoyance sociales en général. — Définition</i>	1
§ 2. — <i>Développement des institutions d'assurance et de prévoyance sociales, spécialement en France et en Allemagne.</i>	3
§ 3. — <i>Formes de l'intervention de l'État en cette matière. Appel au concours des administrations postales</i>	9
§ 4. — <i>Caractères généraux et organisation de l'Administration des postes en France et en Allemagne</i> . .	14
§ 5. — <i>Division du sujet.</i>	28

PREMIÈRE PARTIE

Assurance Sociale.

CHAPITRE PREMIER. — <i>L'Assurance sociale en Allemagne. Historique. — Le Code impérial des assurances du 19 juillet 1911 (Reichsversicherungsordnung). — Résultats statistiques généraux.</i>	31
CHAPITRE II. — <i>Des institutions de l'assurance impériale d'après le Code impérial des assurances du 19 juillet 1911.</i>	
A. Offices des assurances	42
B. Offices supérieurs des assurances	43

	Pages
C. Office impérial des assurances	41
D. Offices des assurances des États	45
 CHAPITRE III. — <i>L'assurance contre la maladie en Allemagne.</i>	
A. Étendue de l'assurance	47
B. Organes de l'assurance	49
C. Administration des Caisses de maladie	53
D. Ressources de l'assurance-maladie	53
E. Recouvrement des cotisations	56
F. Emploi des fonds	57
G. Objet de l'assurance.	57
 CHAPITRE IV. — <i>L'assurance contre les accidents du travail en Allemagne.</i>	
A. Étendue de l'Assurance	61
B. Organes de l'assurance	63
C. Organisation administrative des associations professionnelles	66
D. Objet de l'assurance.	68
E. Organisation financière des établissements d'as- surance contre les accidents	72
 CHAPITRE V. — <i>L'assurance invalidité-vieillesse, l'assurance des survivants et l'assurance des employés en Allemagne.</i>	
A. Étendue de l'assurance	78
B. Organes de l'assurance.	
a) Établissements d'assurance	79
b) Établissements spéciaux.	81
C. Objet de l'assurance.	
I. Rente d'invalidité	81
II. Rente de vieillesse	83
III. Avantages alloués aux survivants	83
IV. Traitement médical	85
Droit aux allocations.	86
Détermination des allocations	87
Paiement des allocations.	88
D. Ressources de l'assurance.	
Montant des cotisations	88
Mode de recouvrement des cotisations	90

	Pages
Assurance volontaire supplémentaire.	93
<i>E. Répartition des charges. Charge commune.</i>	
Charge particulière	94
L'assurance des employés. La loi du 27 décembre 1912.	96
CHAPITRE VI. — <i>L'Assurance sociale en France. Idée générale. Historique et état actuel de la question . .</i>	101
CHAPITRE VII. — <i>La loi française du 5 avril 1910 sur les retraites ouvrières et paysannes, modifiée par la loi de finances du 27 février 1912. Principes généraux et résultats.</i>	
A. Étendue de l'assurance.	
1 ^o Assurés obligatoires	110
2 ^o Assurés facultatifs	111
B. Ressources de l'assurance.	
I. Versements des assurés.	113
II. Contributions des employeurs :	115
III. Allocations de l'État.	115
Recouvrement des cotisations. Cartes d'assurés et timbres-retraite.	118
C. Avantages garantis aux assurés.	
1 ^o Risque de vieillesse.	123
2 ^o Risque d'invalidité prématurée	127
3 ^o Risque de décès prématuré	128
Assistance-retraite.	129
D. Système financier consacré par la loi française.	130
E. Organismes des retraites.	131
F. Résultats.	133
CHAPITRE VIII. — <i>Institutions d'assurance sociale facultative en France : la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse, la Caisse nationale d'assurances en cas d'accidents, la Caisse nationale d'assurances en cas de décès. Modalités.</i>	
A. Caisse nationale des retraites pour la vieillesse.	140
B. Caisse nationale d'assurances en cas d'accidents.	147
C. Caisse nationale d'assurances en cas de décès. . .	150

	Pages
CHAPITRE IX. — <i>Comment l'Administration des postes intervient dans le fonctionnement de l'assurance sociale en Allemagne ? — Idée générale. — Historique. — Branches d'assurance où l'activité de la Poste se manifeste.</i>	155
CHAPITRE X. — <i>Participation de la Poste au paiement des rentes ou indemnités dans l'assurance sociale allemande (accidents, invalidité, vieillesse, survivants). — Circulaires des 31 décembre 1900 et 7 décembre 1911.</i>	
A. Paiements aux bénéficiaires ayant leur résidence habituelle dans l'Empire allemand.	
Modèles de titres de paiement	165
Établissement des mandats par le comité directeur.	173
Vérification des mandats.	176
Timbrage. Réexpédition. Numérotage. Enregistrement	179
Paiement	181
Suspension de paiement	185
Transfert de paiement	187
B. Paiements aux bénéficiaires ayant leur résidence habituelle à l'étranger.	189
CHAPITRE XI. — <i>Du recouvrement des sommes déboursées par l'Office impérial des postes en Allemagne pour le compte des établissements d'assurance sociale (accidents, invalidité, vieillesse, survivants). — Intervention de la Poste dans le fonctionnement financier de ces établissements. — La question des avances.</i>	193
CHAPITRE XII. — <i>Résultats du concours prêté par l'Administration des postes aux établissements d'assurance en Allemagne</i>	208
CHAPITRE XIII. — <i>Du concours prêté en France par l'Administration des postes aux sociétés de secours mutuels et du rôle d'intermédiaire joué par cette</i>	

	Pages
<i>administration entre la Caisse des dépôts et consignations, d'une part, et la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse, la Caisse nationale d'assurances en cas d'accidents et la Caisse nationale d'assurances en cas de décès, d'autre part</i>	215
 CHAPITRE XIV. — Intervention de l'Administration des postes en France dans l'application de la loi du 5 avril 1910 sur les retraites ouvrières et paysannes.	
§ 1. Participation de l'Administration des postes à la vente des timbres-retraite.	226
§ 2. Participation de la Caisse nationale d'épargne à l'encaissement des cotisations obligatoires ou facultatives des assurés de la loi des retraites ouvrières et paysannes.	230
§ 3. Vulgarisation des dispositions de la loi du 5 avril 1910	238
§ 4. Acheminement des plis concernant les retraites ouvrières et paysannes.	240
§ 5. Participation de l'Administration des postes au service du paiement des arrérages. La loi du 14 juillet 1905 sur l'assistance aux vieillards et le paiement des allocations. Le mandat-retraite. Loi du 17 juin 1913. Arrêté interministériel du 24 juin 1913. Comparaison avec le système allemand. Conclusion.	245

DEUXIÈME PARTIE

Prévoyance Sociale

CHAPITRE PREMIER. — L'épargne en France. — Les caisses ordinaires et la loi du 20 juillet 1895. — La Caisse nationale d'épargne. — Son histoire, son

	Pages
<i>caractère. — Avantages présentés par l'Administration des postes en cette matière</i>	267
CHAPITRE II. — <i>Organisation et fonctionnement de la Caisse nationale d'épargne.</i>	
A. Constitution	284
B. Administration	284
C. Fonctionnement	288
D. Organisation financière de la Caisse nationale d'épargne	294
CHAPITRE III. — <i>Facilités offertes à l'épargne par la Caisse nationale. — Résultats. — Dangers. — Réformes à apporter.</i>	297
CHAPITRE IV. — <i>L'épargne en Allemagne. — Les caisses d'épargne. Aperçu historique, organisation, résultats</i>	314
CHAPITRE V. — <i>Tentative de création d'une caisse d'épargne postale en Allemagne. — Le projet du 4 janvier 1885. — Échec</i>	323
CHAPITRE VI. — <i>Les raisons de l'échec du projet de création d'une caisse d'épargne postale en Allemagne. — Appréciation critique. — Conclusion.</i>	
A. Raison historique.	333
B. Raisons d'opportunité.	334
C. Organisation perfectionnée des caisses d'épargne allemandes	337
D. La question de la concurrence (die Konkurrenzfrage).	357
E. Répercussion fâcheuse qu'aurait la création d'une caisse postale sur les finances communales et le crédit foncier	374
F. Dangers financiers d'une caisse d'État	377
Conclusion	378

TROISIÈME PARTIE

L'Assurance et la Prévoyance sociales au profit des employés des postes en France et en Allemagne.

CHAPITRE PREMIER. — *L'application des lois d'assurance sociale au personnel de l'Administration des postes en Allemagne et en France.*

I. ALLEMAGNE.

A. Pensions civiles.	393
B. Maladie	396
C. Accidents.	399
D. Invalidité-vieillesse-survivants.	399

II. FRANCE.

A. Pensions civiles, loi du 9 juin 1853.	400
B. Pensions à la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse, au profit des ouvriers et ouvrières commissionnés et du personnel auxiliaire.	404
C. Application de la loi du 5 avril 1910 au personnel de l'Administration des postes et des télégraphes.	407
D. Accidents	412
E. Maladie	417

CHAPITRE II. — *Des institutions officielles de bienfaisance au profit des travailleurs des Postes en Allemagne. — Institutions d'initiative privée (Sociétés de secours mutuels) en France.*

§ 1. Des institutions officielles de bienfaisance au profit des travailleurs des Postes en Allemagne.	420
a) Caisse d'assistance des Postes ou Caisse postale de secours.	421
b) Fondation Empereur Guillaume	423
c) Caisses d'État pour les veuves	425

	Pages
<i>d)</i> Caisse de décès des employés des postes et des télégraphes de l'Empire	426
<i>e)</i> Sociétés postales d'épargne ou de prêt.	427
<i>f)</i> Assurances sur la vie des agents et des sous-agents.	430
<i>g)</i> Habitations des sous-agents. Sanatoria.	433
§ II. — Les institutions d'initiative privée en France (Sociétés de secours mutuels), Association Amicale Tutélaire, Union et Fraternité, etc.	435
Conclusion Générale	439

IMPRIMERIE MODERNE
Association Ouvrière
18, RUE DE LA PAROISSE — VERSAILLES



IMPRIMERIE MODERNE

Association Ouvrière

18, RUE DE LA PAROISSE — VERSAILLES

